

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

L'État Acheteur

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences juridiques)

présentée et soutenue

le Jeudi 3 Février 1927

PAR

Maurice ISRAËL

Ingénieur des Manufactures de l'Etat

Président : M. GERMAIN-MARTIN, Professeur.

Suffragants : MM. WAHL, Professeur.

JEZE, Professeur.

LES PRESSES UNIVERSITAIRES

49, Boulevard Saint-Michel, 49

PARIS

L'État Acheteur



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554631_0043

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

L'État Acheteur

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences juridiques)

présentée et soutenue

le Jeudi 3 Février 1927

PAR

Maurice ISRAËL

Ingénieur des Manufactures de l'Etat

Président : M. GERMAIN-MARTIN, Professeur.

Suffragants : MM. WAHL, Professeur.

JEZE, Professeur.

LES PRESSES UNIVERSITAIRES

49, Boulevard Saint-Michel, 49

PARIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Les incursions de l'Etat dans le domaine économique deviennent, depuis quelques dizaines d'années, de plus en plus nombreuses et de plus en plus lourdes. Après avoir atteint, sous l'Ancien Régime, au temps de Colbert, une prospérité vraiment extraordinaire, l'étatisme économique marqua un arrêt dans son développement à la fin du XVIII^e siècle et dans la première moitié du XIX^e. Mais depuis 1860, que ce soit sous la forme d'interventions timides, au début, dans la réglementation des conditions du travail : du socialisme d'Etat doctrinal de Lassalle et de Rodbertus, ou de la substitution pure et simple de l'Etat aux individus dans certains champs de l'activité industrielle ou commerciale, l'étatisme économique est passé du domaine de la pure doctrine à celui de la réalisation, et son développement sans cesse grandissant n'est pas sans inquiéter bon nombre d'esprits.

Il devait trouver, au cours de la période de guerre, des conditions éminemment favorables à son extension. Les multiples restrictions au jeu de la libre concurrence, l'impossibilité pour un gouvernement d'assister passivement à la lutte des intérêts individuels dans des circonstances vraiment trop différentes de celles que nous avons connues auparavant, au milieu d'une insécurité totale des relations commerciales internationales et des transports, d'une élévation constante des prix, des besoins immenses de la défense nationale, l'obligation absolue d'assurer leur satisfaction en considérant comme secondaire le prix de revient des objets consommés, mettant à profit le mécanisme du crédit, en se réservant de régler plus tard la situation pour le moins

délicate qui en résulterait, ces conditions exceptionnelles justifient, sinon dans leur totalité, du moins dans leur principe, les interventions de l'Etat dans le domaine économique.

Il semble bien qu'il s'agit là d'un mouvement profond, déterminé par la nature même de ces événements, puisqu'aucun pays engagé dans la guerre de 1914 n'en a été préservé.

L'Angleterre et l'Amérique se sont à peu près complètement libérées de l'appareil étatiste installé pendant la guerre. L'Allemagne, volontairement ou non, a creusé des gouffres profonds dans ses finances publiques par les déficits croissants de ses chemins de fer, des P. T. T. et d'autres offices gouvernementaux à caractère industriel. En France, un effort réel a été fait pour liquider au mieux les organisations de la guerre, telles que le Bureau national des charbons, les offices du ravitaillement, etc..., et la tendance générale de l'opinion n'était pas, du moins jusqu'aux élections de 1924, à l'extension des entreprises étatistes. L'Italie, après s'être laissée tenter vers 1920 par la réalisation de quelques expériences socialistes, a mis un terme à ces tentatives par l'avènement au pouvoir du fascisme. Mais c'est en Russie, qu'à la faveur d'une révolution politique et sociale, l'étatisme économique a trouvé un champ d'expériences illimité. Malgré les réserves qui s'imposent au sujet de l'exactitude des informations qui nous en parviennent, le régime nouveau paraît avoir abouti bien plus à un chaos général qu'à une amélioration des conditions économiques.

Actuellement, l'étatisme économique semble donc avoir fait faillite, au point de vue doctrinal, du moins, auprès des esprits impartiaux et clairvoyants. Et pourtant, nous ne sommes pas, pour cela, préservés d'incursions nouvelles de l'Etat dans le domaine économique, les partis de gauche préconisent l'établissement de nouveaux monopoles comme une panacée universelle qui permettrait de combler les déficits de nos budgets. Mais

il faut bien reconnaître qu'il n'y a pas de mode d'activité plus favorable à l'accroissement du bien être général que l'initiative privée s'exerçant librement sous le contrôle des lois.

La critique la plus justifiée que nous semble mériter l'ingérence de l'Etat dans le domaine économique, c'est qu'il ne peut pas, dans ses interventions, dépouiller le caractère politique qu'il présente sous tous les régimes, mais plus encore sous un régime parlementaire. En dépit des affirmations utopistes de Karl Marx et de Lassalle, on ne voit pas que celui-ci doive céder le pas au caractère économique, bien au contraire, il le pénètre intimement et, dans les circonstances graves, le domine. Le maintien du prix du pain, pendant la guerre, à un cours arbitraire, est un exemple entre mille de cette prédominance.

Le but de cette étude n'est pas d'examiner le rôle économique de l'Etat dans toute son ampleur, nous bornant à un de ses aspects particuliers, nous considérerons seulement le cas où l'Etat se porte acheteur de marchandises. L'Etat a toujours été, et surtout pendant la guerre, un très gros consommateur de produits de toute nature. Soit qu'il achète pour revendre, faisant ici l'office d'un commerçant ordinaire (c'est le cas des services du ravitaillement pendant la guerre, du B. N. C.), soit que, dans un but fiscal ou autre, il achète des matières premières pour en faire des objets manufacturés (c'est le cas de l'Etat exploitant les monopoles, s'établissant imprimeur, ou fabricant de porcelaines) soit enfin qu'il achète les denrées nécessaires à la subsistance et au fonctionnement de ses armées ou de ses services civils (marchés divers du service de l'Intendance en temps de paix et en temps de guerre, fournitures pour le service des prisons, l'entretien des services publics...), les besoins de l'Etat sont toujours immenses et variés. D'ailleurs, même si l'on voulait restreindre au minimum son activité économique, en la limitant à ses attributions essentielles, celle-ci conserverait encore beaucoup d'am-

pleur. Les adversaires les plus décidés du socialisme ne contestent pas la nécessité et même le devoir pour un gouvernement de veiller au maintien de la sécurité publique et d'entretenir les organes indispensables à ce rôle. Sans doute, on pourrait imaginer des procédés réduisant au minimum les contacts de l'Etat avec les producteurs, tels qu'un affermage de l'entretien de ses armées militaire et navale, réalisé à forfait, pour une durée indéterminée, avec des prix périodiquement révisibles. Mais, en dehors des difficultés que l'on éprouverait à prévoir avec exactitude la situation et les besoins des armées pendant un temps très long, l'emploi par l'Etat d'une telle méthode ne se concevrait que s'il était disposé à abandonner le contrôle d'un de ses organismes essentiels.

Il est donc pratiquement impossible de réduire à néant l'activité économique de l'Etat, si ennemi que l'on soit des théories interventionnistes.

Dans une première partie de cette étude, nous examinerons les règles qui s'imposent à l'Etat quand il veut se procurer les produits dont il a besoin. Nous étudierons les différents décrets, lois ou ordonnances qui régissent la matière. Ces réglementations, qui apparaissent comme autant d'entraves au libre fonctionnement des organes de l'Etat, comme autant de conditions restreignant leur degré de liberté, se résolvent dans l'obligation presque absolue d'employer la méthode de l'adjudication. Après un court aperçu de l'origine historique de celle-ci, nous étudierons les textes essentiels qui l'ont précisée et surtout le décret du 18 novembre 1882, qui est le règlement fondamental en l'objet. Nous examinerons aussi les garanties accessoires que l'Etat exige de ses fournisseurs, telles que les formalités de l'enregistrement et du timbre et la manière dont il effectue les paiements, ainsi que les principales dispositions postérieures au décret du 18 novembre 1882 qui régissent les marchés.

Dans une seconde partie, nous étudierons certains

modes d'achats particuliers, notamment celui des tabacs indigènes et exotiques et la matière des réquisitions.

Dans une troisième partie, nous examinerons les achats de l'Etat dans une période d'activité exceptionnelle, la guerre de 1914. Nous verrons comment la nécessité d'assurer l'approvisionnement des armées a conduit à modifier certaines règles trop rigides et à admettre des dérogations aux errements anciens, notamment en ce qui concerne les paiements. Nous étudierons les lois et décrets successifs qui ont institué le système d'avances aux fournisseurs de l'Etat. Passant à l'application, nous donnerons un aperçu des méthodes employées dans la conclusion des principaux marchés de la guerre. Puis, considérant un nouvel aspect de l'activité de l'Etat acheteur, nous serons amenés à étudier ses interventions dans le domaine du ravitaillement de la population civile. Nous le verrons s'instituant unique acheteur de sucre, de blé, de céréales, puis s'établissant répartiteur de ces produits, après les avoir monopolisés.

Dans une quatrième partie enfin, nous considérerons l'aspect économique de la question. Nous chercherons si les procédés employés par l'Etat pour ses achats sont bien ceux qui doivent lui assurer le maximum d'avantages, en lui procurant les produits de meilleure qualité aux prix les plus bas ? L'étude du rapport rédigé par la Commission Boulanger instituée en 1899, avec mission d'étudier les réformes à apporter aux réglementations des marchés de l'Etat, nous sera, à ce propos, d'un précieux secours. Nous rechercherons si l'intérêt considérable que présente, pour les fournisseurs, la clientèle de l'Etat, à cause de ses énormes besoins et de sa solvabilité incontestée, se traduit, en fin de compte, par le paiement d'un prix moindre. Nous étudierons aussi s'il ne serait pas possible de simplifier les formalités que l'Etat impose au commerce et à l'industrie pour se mettre en rapport avec lui. Enfin, nous terminerons notre étude par une comparaison entre les procédés employés par l'Etat dans ses achats et les méthodes utilisées par les grandes

sociétés privées. Nous examinerons les obstacles qui s'opposent à une application pure et simple de celles-ci, mais nous chercherons dans quelle mesure l'Etat pourrait s'en inspirer pour sauvegarder au mieux les finances publiques.

PREMIERE PARTIE

Des règles qui s'imposent à l'Etat et à ses fournisseurs

Tandis que les contrats entre particuliers sont régis par le droit commun, les marchés passés par l'Etat sont l'objet d'une législation spéciale. Dispersées d'abord dans un très grand nombre de textes, ces dispositions ont présenté longtemps un caractère assez confus. Les premières règles précises à cet égard se trouvent dans l'ordonnance du 31 janvier 1833. L'ordonnance du 31 mai 1838 vint ensuite la compléter, et l'ensemble de ces dispositions a été reproduit dans le décret du 31 mai 1862, portant règlement sur la comptabilité publique. Ce dernier a été abrogé, en ce qui concerne les marchés de l'Etat, par le décret du 18 novembre 1882 qui, bien que modifié par le décret du 23 août 1919 constitue, aujourd'hui encore, le texte fondamental en la matière.

Les règles si limitatives que s'est imposées l'Etat répondent à des préoccupations différentes, suivant qu'elles lient ses agents ou ses fournisseurs. Vis-à-vis des premiers, l'Etat fait souvent preuve de méfiance. Il craint chez ses fonctionnaires la collusion avec les fournisseurs, le désir de favoriser une firme déterminée au détriment du Trésor, l'inhabileté commerciale, l'inaptitude à apprécier l'état du marché et les périodes favorables aux achats, en un mot, l'absence de sens commercial. Chez les seconds, il redoute le manque d'honnêteté, l'insolvabilité, l'insuffisance de garanties.

Nous montrerons dans la dernière partie de cette étude que ces craintes sont loin d'être chimériques. Le fonctionnaire n'engage ni sa fortune personnelle, ni son honorabilité. Si l'affaire qu'il a traitée est mauvaise, il n'en supportera aucune conséquence directe, et, comme

Le succès exige un certain effort, il consentira rarement à le tenter et se souciera peu de ménager les deniers de l'Etat autant que les siens. Quant aux garanties exigées des fournisseurs, il ne faudrait pas les considérer, à priori, comme de simples sujétions vexatoires, vestiges d'une législation surannée. Pour avoir gain de cause dans un procès avec un fournisseur, l'Etat doit avoir deux fois raison. En outre, frustrer l'Etat a souvent passé pour une peccadille, voire même une preuve d'habileté. Il faut bien reconnaître à l'Etat le droit de se protéger et de se défendre. Mais il est permis de se demander si les méthodes qu'il emploie sont les mieux appropriées à ce but.

En somme, l'Etat veut une sécurité absolue. Souvent, les résultats sont excellents mais il arrive parfois qu'il paie, sous la forme de prix élevés, une forte prime d'assurance contre ces risques qu'il écarte, alors que le commerce et l'industrie privés ont toujours accepté de s'y soumettre.

Dans cette première partie, nous examinerons successivement les obligations qui s'imposent à l'Etat, puis celles qui s'imposent à ses fournisseurs. Laissant de côté les questions soulevées par l'interprétation des clauses des marchés administratifs, nous étudierons donc les conditions relatives à l'autorité qui passe les marchés, à la nécessité de l'adjudication, et au paiement, d'autre part, des garanties exigées des fournisseurs : le cautionnement, hypothèque, les formalités de l'enregistrement. Enfin un chapitre spécial sera consacré à l'étude des moyens dont dispose l'Etat pour s'assurer contre l'inexécution des marchés.

CHAPITRE PREMIER

DES OBLIGATIONS QUI S'IMPOSENT A L'ETAT

I. — *De l'autorité qui passe les marchés.*

Dans chaque département ministériel, il est de règle que c'est le ministre qui passe les marchés de fournitures ; si dans certains cas, ce rôle est dévolu à une autorité subalterne, les marchés ne sont définitifs, à part un très petit nombre d'exceptions, qu'après l'approbation ministérielle. L'article 17 du décret du 18 novembre 1882, est formel à ce sujet.

En général, le ministre passe lui-même les marchés qui ont un caractère de généralité et s'appliquent à l'ensemble du territoire ; les chefs de service passent les marchés destinés à assurer l'exécution d'un service local, après autorisation du ministre. Le ministre peut, d'ailleurs déléguer à ses agents le droit de passer des marchés généraux, en se réservant, comme nous l'avons dit la prérogative de leur approbation.

Quelles sont les situations respectives du fournisseur et de l'Etat dans la période qui sépare le prononcé de l'adjudication et l'approbation ministérielle ? Le fournisseur est lié et ne peut retirer ou modifier son offre ; cela se conçoit, car, dans le cas contraire, il ne manquerait pas de prétendre que l'approbation tarde trop et majorerait ses prix. L'Etat, au contraire, n'est lié qu'après l'approbation ministérielle, il est admis, d'ailleurs, que cette approbation comporte un effet rétroactif à dater du jour où l'offre du fournisseur aura été produite.

Il est évident que si le ministre apportait des modifications aux clauses du contrat, au lieu de l'approuver

purement et simplement, le fournisseur cesserait d'être engagé. Mais, tant que l'approbation n'est pas intervenue, le fournisseur travaille à ses risques et périls et n'est pas fondé à réclamer le paiement de travaux ou de fournitures, en arguant d'une situation de fait, dont la connaissance par l'administration équivalait pour lui à une approbation implicite. Le Conseil d'Etat en a formellement jugé ainsi (arrêt Véniard, 21 mai 1867). Pourtant, si le silence de la part du ministre n'implique pas l'approbation, le fournisseur qui a exécuté des travaux coûteux et qui a attendu longtemps l'approbation de l'adjudication, pourra, dans certains cas, obtenir une indemnité. C'est une question d'espèce que le Conseil d'Etat a souvent résolue dans un sens favorable aux adjudicataires (arrêt Veniard, précité; arrêt Blackmore, 2 mars 1870; arrêt Martin, 4 juillet 1872). Mais l'Administration peut éviter toute revendication par l'insertion d'une clause convenable au cahier des charges.

L'attente prolongée de l'approbation ministérielle est très gênante pour le fournisseur qui ne peut constituer ni des approvisionnements ni un outillage. Aussi, la plupart des cahiers des charges fixent-ils un délai maximum pour cette approbation.

La décision du Ministre qui approuve ou refuse d'approuver une adjudication est un acte de pure administration; il n'est pas susceptible de recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse et le ministre peut même, au lieu d'approuver les résultats d'une adjudication déterminée, en ordonner une nouvelle pour la même fourniture.

Le principe de la nécessité de l'approbation ministérielle comporte quelques exceptions. En premier lieu, en temps de guerre, les marchés de la guerre et de la marine passés par des officiers compétents sont valables en dehors de toute approbation ministérielle. En second lieu, en temps de paix, les cahiers des charges prévoient parfois, soit pour les adjudications, soit pour les marchés de gré à gré, la délégation de cette fonction aux

chefs de service. C'est le cas, en général, de marchés n'entraînant qu'une dépense peu élevée.

II. — *Du principe de l'adjudication.*

L'article 1^{er} du décret du 18 novembre 1882 déclare que « les marchés de travaux, fournitures ou transports au compte de l'Etat sont faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions mentionnées à l'article 18 ci-après » :

Ce décret établit donc le principe de la nécessité, dans un marché passé par l'Etat, de l'appel à la concurrence et de la publicité. Si l'on compare ces règles aux habitudes de l'économie privée, on remarque qu'un commerçant ou un industriel fait bien appel à la concurrence, en ce sens qu'il adresse des demandes de prix à différentes maisons, mais il ne se prêterait peut-être pas très volontiers à l'affichage, à un grand nombre d'exemplaires, de ses besoins exacts en fournitures de toute espèce. Il n'admettrait guère que le premier venu, ou à peu près, puisse prétendre devenir son fournisseur, or, c'est surtout ce caractère de publicité qui distingue les méthodes employées par l'Etat.

L'adjudication publique présente, à la fois, les caractères de large appel à la concurrence et de publicité et si l'article 1^{er} du décret du 18 novembre 1882, ne fait pas explicitement usage du terme « adjudication » pour définir la méthode imposée à l'Etat, l'article 2 parle « d'adjudication » et l'article 3 « d'adjudication publique ». Nous étudierons seulement, pour le moment, les modalités principales de l'adjudication.

L'article 2 du décret précité porte que « l'avis des adjudications à passer est publié, sauf les cas d'urgence, au moins 20 jours à l'avance, par la voie des affiches et par tous les moyens ordinaires de publicité. » Cet avis fait connaître :

1° Le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges ;

2° Les autorités chargées de procéder à l'adjudication ;

3° Le lieu, le jour et l'heure fixée pour l'adjudication.

Il est procédé à l'adjudication en séance publique.

Ces points ne soulèvent aucune difficulté. Observons seulement que, dès que les conditions régissant l'adjudication et, en particulier, le cahier des charges auront été rendus publics, les représentants de l'Administration, y compris le président de la commission d'adjudication, n'ont pas le droit d'en modifier les clauses ; c'est ce que déclare un arrêt du Conseil d'Etat. (Affaire Léon, arrêt du 20 juin 1869). Mais on s'accorde, habituellement, à reconnaître ce droit au ministre.

Du cahier des charges. — Il nous faut dire quelques mots des cahiers des charges qui constituent le document essentiel d'une adjudication. C'est l'énoncé aussi complet et aussi clair que possible des conditions imposées à l'entrepreneur ou au fournisseur dans l'exécution du marché. On peut distinguer plusieurs catégories de cahiers des charges, présentant un caractère de généralité décroissant :

1° Pour l'ensemble des marchés passés par un département ministériel déterminé, il existe un cahier des clauses et conditions générales, et souvent deux (l'un pour les marchés de fournitures, l'autre pour les marchés de travaux) ;

2° La seconde catégorie de cahiers des charges est celle qui renferme les conditions à exiger de fournitures de même nature, par exemple, le cahier des clauses et conditions réglant les fournitures de combustibles au service de la Marine ou d'habillement à l'Administration de la Guerre, ou de papiers à l'Imprimerie Nationale.

3° La dernière catégorie comprend les cahiers des charges qui renferment les spécifications fixant le mode

particulier d'exécution de chaque contrat (quantités, délais de livraison...).

La circulaire du Ministère de la guerre relative aux conditions générales d'application du décret du 18 novembre 1882, recommande la création de ces trois classes de cahier des charges qu'elle désigne sous les noms respectifs de : cahiers des clauses et conditions générales, cahiers des charges communes, cahiers des charges spéciales. Cette distinction présente un grand intérêt tant pour les soumissionnaires dont elle simplifie les recherches, que pour l'Administration à qui elle facilite le travail de préparation des marchés. Du reste, les cahiers des clauses et conditions générales, ainsi que les cahiers des charges communes, sont établis par l'Administration centrale, les cahiers des charges spéciales par les directeurs d'établissements ou les chefs de service locaux.

On pourrait même considérer le décret de 1882 comme une sorte de cahier des charges absolument général, s'imposant à tous les départements ministériels et formant comme un cadre auquel doivent s'adapter les stipulations de tous les autres cahiers des charges.

Le cahier des charges présente une importance considérable, puisqu'il constitue la loi des parties. Dans le silence de ce document, les principes généraux du droit sont, bien entendu, toujours applicables, mais non les principes spéciaux à chaque contrat. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a jugé que, dans le silence du Cahier des charges, une compagnie de navigation ne pouvait pas se prévaloir, vis-à-vis de l'Etat, des dispositions du Code de Commerce relatives au règlement des avaries.

L'Etat s'efforce, en général, d'insérer dans les cahiers des charges, des dispositions très complètes et très précises et de prévoir tous les cas possibles ; on lui reproche même d'accumuler ainsi les spécifications, les restrictions et les sanctions, au risque d'écarter les concurrents sérieux. A titre d'indication, citons certaines clauses habituellement insérées.

- 1° L'indication de l'objet du marché ;
- 2° La désignation de la fourniture à livrer et de la quantité ;
- 3° Ses spécifications techniques, caractéristiques, conformité aux échantillons, tolérances admises.
- 4° Les indications relatives aux prix, prix unitaires, frais de transport, livraisons franco ou en port dû, unité servant de base au décompte ;
- 5° Les lieux et dates de livraisons ;
- 6° Habituellement, quelques clauses d'ordre général relatives à l'obligation de « n'employer que des matériaux de bonne qualité » ou « d'exécuter les travaux suivant les règles de l'art » ;
- 7° Les moyens prévus pour établir ou justifier l'origine des produits ou le contrôle de la fabrication ;
- 8° Les modalités de paiement ;
- 9° Les indications relatives au montant du cautionnement et à sa réalisation ;
- 10° Parfois, les stipulations relatives aux pénalités.

En plus de ces conditions, on se réfère, habituellement, à toutes les dispositions qui réglementent la matière, y compris les cahiers des charges généraux. Il est utile aussi de mentionner que si dans les achats d'office les prix payés sont moins élevés que ceux de l'adjudication, l'Administration conservera le bénéfice de la différence. Enfin, il y a lieu de prévoir les règles à suivre en cas de litige.

Le cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés de fournitures du département de la guerre peut, d'ailleurs, servir de modèle.

Nous laisserons de côté, pour le moment, les clauses concernant les conditions du travail dans les marchés de l'Etat, sur lesquelles nous reviendrons quand nous étudierons les décrets du 10 août 1899.

Exclusion d'un fournisseur. — Sous le régime de la concurrence et de la publicité, toute personne ayant satisfait aux formalités exigées, pourrait prendre part à une adjudication. Il n'en est pas tout à fait ainsi dans

la réalité, mais sur cette importante question, les errements suivis par les différents services ne sont pas identiques, en raison du petit nombre de textes précis.

1° Sur un premier point, la règle est formelle. L'article 19 du décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, dispose que : « Il est interdit aux comptables de prendre intérêt dans les adjudications, marchés, fournitures et travaux concernant les services de recette ou de dépense qu'ils effectuent ».

2° L'art. 3 du décret du 18 novembre 1882 stipule que :

« Les adjudications publiques relatives à des fournitures, travaux, transports, exploitations ou fabrications qui ne peuvent être, sans inconvénient, livrés à une concurrence illimitée, sont soumises à des restrictions permettant de n'admettre que les soumissions qui émanent de personnes reconnues capables par l'Administration, au vu des titres exigés par les cahiers des charges particulières et préalablement à l'ouverture des plis renfermant les soumissions ».

Cet article laisse une assez grande liberté de choix à l'Administration, c'est-à-dire au Ministre.

3° Un grand nombre de cahiers des charges exigent des adjudicataires la qualité de Français. Nous verrons plus loin que cette question a été longuement examinée au sein de la commission Boulanger, qui a émis le vœu de ne pas voir exiger cette qualité de tout adjudicataire. Si elle paraît nécessaire dans le cas de fournitures intéressant la défense nationale, elle nous semble tout à fait inutile dans tous les autres cas.

4° L'instruction du Ministère de la Guerre relative aux marchés, du 6 juillet 1909 admet, sous certaines conditions, les commerçants en état de liquidation judiciaire et les anciens faillis réhabilités.

5° En dehors de ces cas généraux, le Ministre peut exclure une personne, des adjudications ayant lieu dans une circonscription déterminée ou pour une durée déter-

minée. En général, ce sera la sanction prise à l'égard d'un ancien adjudicataire qui aura fait preuve d'une négligence caractérisée, de défaillance ou même de mauvaise foi dans l'exécution d'un marché antérieur. Cette exclusion est alors prononcée à titre de pénalité. Le Ministre peut même, définitivement, exclure un fournisseur des adjudications de son département. De telles mesures sont des actes d'administration qui échappent à tout recours contentieux (1).

Outre ces cas d'exclusion qui viennent d'être examinés, le Ministre peut interdire la participation aux adjudications à toute personne qui ne lui paraît pas présenter de garanties suffisantes. Et cette décision échappe encore au contrôle du Conseil d'Etat. Toutefois, le Conseil d'Etat a jugé qu'il y avait excès de pouvoir de la part du Ministre qui avait prononcé l'exclusion générale d'un fournisseur de toutes les adjudications futures, dans son département.

Retenons du développement qui précède que le ministre est suffisamment armé pour exclure d'une adjudication un candidat qui ne lui paraît pas présenter assez de garanties, et quand il se décidera à prendre une pareille mesure, seule sa responsabilité politique sera en jeu.

Remarquons encore que le principe de l'adjudication

(1) Il arrive que les cahiers des charges prévoient, comme pénalité pour le fournisseur, l'exclusion des adjudications ultérieures, dans le cas de certains manquements. La décision d'exclusion prise par le Ministre en application de cette pénalité, peut être déférée au Conseil d'Etat, car son application soulève une question d'interprétation des clauses du cahier des charges. La décision du Ministre qui se borne, lors de la nouvelle adjudication, à répéter cette exclusion, n'est donc qu'en apparence soustraite au jugement du Conseil d'Etat puisqu'elle ne fait que reproduire la première décision appliquant la pénalité. Souvent l'exclusion des adjudications à venir n'est pas envisagée parmi les pénalités du cahier des charges. Au moment d'une adjudication nouvelle, le ministre peut alors, faisant usage du seul article 3 du décret du 18 novembre 1882, déclarer qu'il estime le fournisseur en question « non capable » et l'écarter de l'adjudication future. Et cette mesure constitue alors vraiment un acte d'administration pure, échappant à tout recours contentieux ; mais l'exclusion n'est pas prononcée à titre de pénalité.

implique l'égalité entre tous les concurrents ; mais, ainsi que nous le verrons en étudiant le décret du 4 juin 1888, cette égalité se trouve rompue au profit des sociétés d'ouvriers français.

Formes de l'adjudication. — Nous n'insisterons pas sur les formalités de l'adjudication proprement dite. Les art. 13, 14, 15 et 16 du décret du 18 novembre 1882 sont suffisamment clairs à ce sujet. Rappelons qu'il est fixé, habituellement, un prix limite ou un rabais minimum, parfois aussi un rabais maximum ou un prix minimum.

Nous n'examinerons pas non plus les questions relatives à la validité des soumissions, à la réadjudication et au recours des soumissionnaires évincés (2).

Exception au principe de l'adjudication. — Si l'adjudication est le principe général auquel sont soumis les marchés administratifs, l'art. 18 du décret du 18 novembre 1882 n'en comporte pas moins un grand nombre de cas (treize) pour lesquels ce principe n'est plus obligatoire (1).

Ces différents cas étaient déjà prévus, à part ceux correspondant aux paragraphes 7, 11 et 13, à l'article 69 du décret du 31 mai 1862 ; le décret de 1882 a élevé les chiffres jusqu'à concurrence desquels le marché de gré à gré est autorisé. (20.000 francs ou 5.000 francs par an, au lieu de 10.000 et 3.000 francs). Enfin, le décret du 23 août 1919, tenant compte de la dépréciation de l'argent a porté ces chiffres respectivement à 40.000 francs et 10.000 francs.

Observons que si la fixation du prix d'une fourniture comporte un élément susceptible de variation, ce n'est pas au moment des offres faites par le fournisseur qu'il faut se reporter, mais à la date de leur acceptation par l'Administration, pour en calculer le montant et, en particulier, constater s'il est inférieur aux limites en-deçà desquelles le marché de gré à gré est toléré.

(2) Voir Tétreau : *Des marchés de fournitures*, pp. 34 à 52

(1) Voir le décret du 18 novembre 1882, en annexe.

L'article 19 du décret du 18 novembre 1882 porte que « les marchés de gré à gré sont passés par les ministres ou par les fonctionnaires qu'ils ont délégués à cet effet. Les marchés passés par les délégués du ministre sont soumis à son approbation, si ce n'est en cas de force majeure ou sauf les dispositions particulières à certains services et les exceptions spécialement autorisées ».

L'approbation est donc nécessaire, en principe dans les marchés de gré à gré, tout comme dans les adjudications et, comme dans les adjudications, elle doit être expressé. Mais il existe, dans chaque département ministériel, des dispositions particulières que vise l'article 19 précité et qui autorisent certains chefs de service ou directeurs locaux à passer des marchés jusqu'à concurrence d'une certaine somme, sans que l'approbation ministérielle soit nécessaire. Il s'agit là d'une délégation générale faite à ces fonctionnaires, dans le but de décharger les services centraux et surtout d'accélérer la conclusion d'affaires de faible importance.

Mais ces sommes sont infimes en comparaison de l'importance des fonctions de ces chefs de service et sont, actuellement, inférieures à 50.000 francs.

Quant à la forme dans laquelle sont passés ces marchés de gré à gré, elle peut consister : en un engagement souscrit à la suite du cahier des charges (le cahier des charges, en effet, peut exister même s'il ne s'agit pas d'une adjudication) ; en une soumission souscrite par celui qui propose de traiter et dans laquelle il indique les caractères spécifiques de la marchandise qu'il s'engage à fournir, les conditions et délais de livraisons, les prix, et tous les autres points qu'il y a lieu de préciser. Enfin, le marché de gré à gré peut être traité par correspondance et suivant les usages du commerce.

Les garanties pécuniaires à exiger des soumissionnaires et des adjudicataires, prévues par le décret du 18 novembre 1882 sont applicables dans le cas de marchés de gré à gré. Enfin, tout marché de gré à gré passé par application des dispositions de l'article 18 du décret

du 18 novembre 1882 doit rappeler explicitement celui des paragraphes de cet article dont il est fait usage.

III. — *Des modes de paiement par l'Etat.*

Si l'Etat, comme nous venons de le voir, est astreint à des modes d'achat, strictement réglementés, il est soumis à des règles encore beaucoup plus étroites, quand il s'agit de payer aux entrepreneurs ou aux fournisseurs les services ou les marchandises qu'il en a reçus.

Le texte fondamental, en matière de paiements effectués par l'Etat est, encore aujourd'hui, le décret du 31 mai 1862. Rappelons que le paiement d'une créance sur l'Etat donne lieu aux opérations suivantes :

D'abord la constatation du service fait ou des livraisons effectuées; c'est ce qu'on appelle la constatation préalable des droits. Dans le cas d'un marché de fournitures, cette opération consistera à déterminer le poids ou le nombre des objets livrés. Si c'est un marché de travaux, on établira un décompte des travaux effectivement exécutés, un métré des constructions édifiées. Cette opération n'est qu'un acte préparatoire, exécuté par les services dans l'intérêt desquels le marché a été passé.

La seconde opération est la liquidation de la dépense. Quand l'Administration s'est assurée que les droits de l'entrepreneur existent effectivement, qu'ils ne sont pas éteints par prescription ou frappés de déchéance pour une raison quelconque, elle procède à la liquidation qui a pour but de déterminer le chiffre exact de la créance, d'après la consistance des services rendus et les prix ou tarifs prévus au marché.

Les dépenses une fois liquidées, il y a lieu de procéder à leur ordonnancement, à l'aide des crédits votés par la loi de Finances. C'est une formalité préalable nécessaire au paiement. Cette opération effectuée soit par le ministre, ordonnateur principal, soit par certains chefs de service, ordonnateurs secondaires, n'est possible que

si l'ordonnateur dispose des crédits nécessaires, que le premier trouvera dans la loi de finances et les seconds dans les crédits que le ministre leur aura délégués.

Muni de crédits suffisants, l'ordonnateur établit un mandat au nom du fournisseur et celui-ci n'aura plus qu'à présenter cette pièce au moment voulu pour obtenir le paiement des sommes qui lui sont dues.

La première opération, la constatation préalable des droits, n'est pas une opération caractéristique de comptabilité administrative, c'est une simple mesure d'ordre, intérieure à chaque service, et qui n'appelle aucun éclaircissement. Nous allons étudier les difficultés soulevées par la liquidation des dépenses.

Liquidation des dépenses. — La liquidation a pour but d'établir d'une façon précise quelles sont les sommes dues par l'Etat à un fournisseur pour un service fait. La liquidation définitive est de la compétence du ministre (article 62 du décret du 31 mai 1862), ou des fonctionnaires auxquels il a spécialement délégué ses pouvoirs. Ce principe a été établi, avec évidence, par un grand nombre d'arrêts du Conseil d'Etat (8 septembre 1919, arrêt Doumenc; 23 janvier 1828, arrêt Remusat).

Une mesure, relativement récente, a été introduite dans la loi de finances du 17 avril 1906. Par dérogation aux règles habituelles, l'article 69 autorise le recours à l'arbitrage, tel qu'il est réglé par le livre III du Code de procédure civile, pour la liquidation des dépenses de travaux publics et de fournitures de l'Etat, des départements et des communes. Pour l'Etat, un décret rendu en Conseil des Ministres et contresigné par le ministre compétent et le ministre des finances est nécessaire.

Le fournisseur titulaire du marché peut, seul, réclamer la liquidation de sa créance; les sous-traitants n'ont pas à intervenir dans l'opération. Toutefois, les créanciers du fournisseur peuvent, conformément à l'article 1166 du Code civil, réclamer la liquidation de la créance, dans le but de conserver le patrimoine de leur débiteur. Mais s'ils se proposent de dépouiller leur

débiteur du droit à la liquidation et d'en tirer profit eux-mêmes, il semble résulter de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'une subrogation judiciaire est nécessaire ; toutefois la question est discutée.

La liquidation constitue pour le fournisseur un droit vis-à-vis de l'Administration, mais seulement quand le marché a été intégralement exécuté.

La demande en liquidation formulée par le fournisseur doit être accompagnée des pièces justificatives. Dans chaque ministère existent des dispositions indiquant la nature des pièces à produire. La principale des pièces justificatives est, dans tous les cas, celle constatant la réception des fournitures par le service intéressé, et l'entrepreneur devra veiller soigneusement à ce que cet acte ne soit entaché d'aucune irrégularité. Si des événements de force majeure empêchent le fournisseur de produire les pièces justificatives requises, il devra faire établir par les autorités administratives locales (si possible, celles faisant partie du service intéressé par le marché en question) des procès-verbaux mentionnant les événements de force majeure et les appuyer de toutes les preuves qu'il pourra réunir.

Observons que le décret du 19 avril 1806 impose l'insertion dans chaque cahier des charges d'une disposition indiquant un délai maximum pour la remise des pièces établissant le montant des fournitures faites.

En outre, l'article 2 de la loi du 12 vendémiaire an VIII dispose que « chaque compte sera accompagné d'un double inventaire des pièces justificatives y jointes ; le ministre certifiera la remise du tout au bas d'un de ces inventaires, qui sera remis au comptable pour être par lui déposé dans les vingt-quatre heures à la trésorerie nationale, où il lui en sera donné décharge ».

Délais dans lesquels doit être effectué le mandatement. — Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le marché de fournitures constitue un contrat « sui generis », comportant ses règles propres, soumis seulement aux principes généraux du droit, en l'absence de stipulation

expresse, mais nullement aux dispositions régissant les conventions particulières. Cette remarque trouve son application dans la matière de la prescription.

De droit commun, c'est la prescription trentenaire qui s'applique aux créances de toute sorte. Les créances sur l'Etat sont soumises à une prescription spéciale. La loi de finances du 29 janvier 1831 déclare, dans son article 9, que :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans le délai de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe et de six ans pour les créanciers résidant hors du territoire européen ».

Avant la promulgation de cette loi, il n'existait aucune disposition générale relative à la prescription des créances sur l'Etat. Les créances arriérées s'accumulaient ; tantôt on décrétait, par mesure spéciale, la déchéance de celles qui étaient antérieures à une date déterminée, d'autres fois, on édictait un délai pour la production des titres correspondant à des créances anciennes ; il en résultait une situation confuse et incertaine, à laquelle la loi de 1831 a mis fin.

Pourquoi une prescription si courte, à côté de la prescription trentenaire habituelle ? La raison semble en être le désir de dégager le budget de l'Etat du souci de créances trop anciennes. Dans l'intérêt supérieur des finances publiques, le législateur a admis cette dérogation au droit commun.

Le délai de cinq ans (ou de six ans, suivant les cas) ne court pas du jour de la demande en liquidation ni du jour où la créance a pris naissance, mais du jour de l'ouverture de l'exercice financier auquel appartient la créance.

La prescription établie par la loi de 1831 a un caractère particulier ; elle n'admet pas les causes ordinaires

de suspension telles que la minorité, l'interdiction, ni les causes d'interruption prévues par le Code civil. La loi ne prévoit que deux motifs qui puissent être invoqués contre la déchéance. « La déchéance n'est pas applicable aux créances dont l'ordonnement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés par le fait de l'Administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'Etat ». En effet, dans aucun de ces cas, le créancier ne peut être accusé de négligence, et il est légitime de ne pas lui faire supporter les conséquences d'un retard qui ne lui est pas imputable.

Enfin, la renonciation à la déchéance acquise n'est pas possible, non plus que la renonciation faite d'avance, attendu que cette déchéance est d'ordre public.

Seul, le ministre auquel il appartient de liquider la créance, a qualité pour opposer la déchéance quinquennale.

La loi de 1831 trouve une application beaucoup plus fréquente dans les marchés de travaux publics (qui s'étendent souvent sur un grand nombre d'années) que dans les marchés de fournitures.

Dispositions spéciales. — La déchéance quinquennale établie par la loi de 1831 intervient toutes les fois qu'une disposition particulière instituant une déchéance plus rapide, n'existe pas. Il y a lieu de mentionner, à ce sujet, les textes suivants :

En premier lieu, l'article 17 du décret du 18 novembre 1882 porte que « les cahiers des charges, marchés, traités ou conventions à passer par les services du matériel doivent toujours exprimer l'obligation pour tout entrepreneur ou fournisseur de produire les titres justificatifs de ses travaux fournitures et transports dans un délai déterminé, sous peine de déchéance ».

Par application de ces prescriptions, l'article 50 du cahier des clauses et conditions générales de la guerre du 16 février 1903, accorde au fournisseur pour la production de ses titres de créance, un délai de six mois

à dater de l'expiration du trimestre auquel appartient la dépense.

La clause du marché établissant un délai passé lequel l'adjudicataire ne sera plus admis à fournir les pièces justificatives de ses services ne s'applique pas, évidemment, si le retard dans la production de celles-ci est le fait de l'Administration ou d'un événement de force majeure, à charge par le fournisseur d'en faire la preuve.

Signalons dès maintenant que le décret du 10 août 1914, pris au début de la guerre, et qui suspendait toutes prescriptions en matière civile, commerciale ou administrative, concernait, en particulier, les marchés de fournitures.

Du paiement proprement dit. — La dépense liquidée et ordonnancée, il reste à procéder au paiement. Nous étudierons, à ce propos, deux points particuliers, le mode de paiement et l'époque de celui-ci.

En ce qui concerne le mode de paiement, la méthode couramment appliquée jusque dans ces dernières années, consistait en l'établissement d'un mandat au nom du fournisseur, dont celui-ci touchait le montant généralement dans une des caisses publiques du département ; d'ailleurs, le lieu du paiement était désigné dans le cahier des charges. La réglementation des marchés de l'Etat ne comportait, en effet, aucune disposition restrictive, relativement au mode de paiement des fournisseurs.

Le 20 juin 1916, a été pris un décret instituant un mode particulier de paiement, le paiement par virement de banque : le titulaire d'un marché doit, obligatoirement, posséder ou se faire ouvrir un compte à la Banque de France ou dans une banque ayant elle-même un compte à la Banque de France. Son compte est crédité des sommes que lui paie l'Etat, au fur et à mesure du mandatement des pièces de dépense établies en son nom. On voit immédiatement le grand avantage qui en résulte pour le fournisseur, qui n'a plus besoin de se

déplacer pour toucher les sommes qui lui sont dues ; par contre, le procédé de paiement par virement de banque nécessite parfois plusieurs semaines après le mandatement de la pièce de dépense, pour que le compte du fournisseur soit crédité du montant de celle-ci ; c'est là un inconvénient grave, mais qui n'est nullement le fait de la méthode employée, et auquel la trésorerie devrait remédier. Il importe toutefois de remarquer que l'obligation du paiement par virement de compte résulte d'une conception d'une portée très étendue et qui visait, avant toutes choses, à restreindre la circulation monétaire. Dès 1915, il avait été créé une commission présidée par le ministre des Finances, chargée d'étudier le moyen de rendre plus rapides et plus simples les méthodes administratives de paiement, sans affaiblir la garantie du Trésor, et, d'autre part, de réduire au minimum, l'usage du numéraire, afin de ne pas augmenter les émissions de la Banque de France. Le rapport présenté par cette commission a abouti au décret du 20 juin 1916. La même idée explique la création par ce décret d'un autre mode de paiement, également nouveau, celui par mandats-cartes postaux, pour les sommes inférieures à 500 francs.

Les préoccupations que provoquait l'augmentation de la circulation judiciaire se sont fait jour en Allemagne, à peu près à la même époque, et ont déterminé l'adoption de mesures en tous points identiques à celles que nous venons d'examiner. D'ailleurs, actuellement encore, il est fortement question chez nous d'imposer l'usage du chèque dans toutes les tractations avec l'Etat. On espère ainsi provoquer le retour à la Banque de France d'un certain nombre de billets et donner plus d'élasticité à sa marge d'émission. Sans nous dissimuler combien illusoire est l'efficacité de ces mesures, tant dans le passé que pour l'avenir, en ce qui touche l'amélioration du cours du change, pour cette raison évidente qu'elles n'agissent en aucune manière sur les causes profondes du trouble monétaire, nous en retiendrons le

caractère éminemment pratique pour les deux parties intéressées.

En ce qui concerne la quotité des paiements, le principe qui domine la matière résulte de l'article 13 du décret du 31 mai 1862, qui dispose que « aucun marché, aucune convention pour travaux et fournitures ne doit stipuler d'acompte que pour un service fait ».

Les acomptes ne doivent pas excéder les cinq sixièmes des droits constatés par pièces régulières présentant le décompte du service fait ; à moins que des règlements spéciaux n'aient exceptionnellement déterminé une autre limite.

Les textes spéciaux ainsi visés sont, d'ailleurs, assez nombreux :

1° L'article 6 du décret du 4 juin 1888 prescrit que des acomptes sur les ouvrages exécutés ou les fournitures livrées par les Sociétés d'ouvriers français doivent être payés tous les quinze jours, sauf les retenues prévues par les cahiers des charges ;

2° Le décret des 23-26 mars 1896 a fixé le montant des acomptes à attribuer aux savants et artistes exécutant des commandes de l'Etat aux 9/10^e des droits constatés ;

3° Enfin toute la législation sur les avances consenties aux fournisseurs de la guerre, que nous étudierons ultérieurement, a modifié les règles en vigueur en matière de paiement.

Il peut arriver que l'Etat ait à payer au fournisseur des intérêts, soit que le cahier des charges le comporte, soit que l'Administration ait apporté des retards injustifiés au règlement des créances du fournisseur, soit qu'elle annule des retenues ou des pénalités imposées indûment. Dans ces différents cas, l'intérêt se calcule au taux légal, et non au taux commercial. Cette règle assez singulière, en raison du caractère commercial de l'opération, ne peut se justifier que par un souci d'économie des deniers publics.

CHAPITRE II

DES OBLIGATIONS IMPOSÉES AU FOURNISSEUR

Elles sont au nombre de trois principales : formalités du cautionnement, hypothèque, enregistrement.

Cautionnement. — Le cautionnement consiste en une somme que l'Etat oblige le soumissionnaire d'abord, l'adjudicataire ensuite, à déposer, dans le but de s'assurer contre un défaut de sincérité des offres et contre une exécution impartiaie des engagements pris.

L'article 4 du décret du 18 novembre dispose que : « Les cahiers des charges déterminent l'importance des garanties pécuniaires à produire :

par les soumissionnaires, à titre de cautionnements provisoires, pour être admis aux adjudications,

par les adjudicataires, à titre de cautionnements définitifs, pour répondre de leurs engagements ».

C'est là une mesure particulière à l'Etat.

Il existe donc, comme l'indique le décret de 1882, deux sortes de cautionnements : le premier, le cautionnement provisoire, n'a d'autre rôle que d'écarter des adjudications les commerçants présentant peu de crédit et de solvabilité. On espère y parvenir en leur imposant un versement assez important (le cautionnement provisoire est fixé, habituellement, à 5 % de la valeur des fournitures). Le second (en général 10 % de la valeur des fournitures) est, pour l'Etat, une garantie commode de la bonne exécution du marché ; il s'assure, ainsi, dans une certaine mesure, contre l'insolvabilité ultérieure du fournisseur.

Ces garanties pécuniaires peuvent consister, déclare l'article 5 du décret précité, au choix des soumissionnaires et adjudicataires, en numéraire, en rentes sur

l'Etat et valeurs du Trésor au porteur, en rentes sur l'Etat nominatives ou mixtes ; les valeurs du Trésor transmissibles par voie d'endossement sont considérées comme valeurs au porteur. Après réalisation du cautionnement, aucun changement ne peut être apporté à sa composition.

C'est la Caisse des Dépôts et Consignations qui reçoit les cautionnements. Toute opposition sur ces cautionnements, pour être valable, doit être faite entre les mains du comptable qui les a reçus. La Caisse des Dépôts et Consignations rembourse aux soumissionnaires non adjudicataires le montant de leur cautionnement provisoire, au vu de la mainlevée délivrée par le fonctionnaire chargé de l'adjudication. Les cautionnements définitifs ne sont remboursés qu'en vertu d'une mainlevée délivrée par le ministre ou par le fonctionnaire délégué à cet effet.

Les cautionnements provisoires des soumissionnaires déclarés adjudicataires et qui n'ont pas réalisé leur cautionnement définitif dans les délais prescrits, sont acquis à l'Etat.

Le cautionnement peut parfois consister dans l'obligation imposée au fournisseur de maintenir un approvisionnement de certains produits à un taux fixé ; cette condition est alors insérée dans le cahier des charges. On la rencontre assez fréquemment dans les marchés de grains et fourrages passés par les services de l'Intendance militaire.

L'importance du cautionnement définitif qui, habituellement, s'élève à 10 % du montant du marché, est pourtant susceptible de variations assez larges. Si l'Administration en augmente la valeur, elle écartera un certain nombre de concurrents et elle sera conduite à payer plus cher, car les soumissionnaires doivent inévitablement tenir compte, dans l'établissement de leurs prix, de la sujétion que représente, pour eux, l'immobilisation d'une somme d'argent importante. Mais s'il s'agit d'une fourniture dont l'Administration ne peut,

en aucun cas, se passer, on comprend qu'elle tienne à s'assurer, par la fixation d'un cautionnement élevé, le maximum de garanties.

Dans les marchés de gré à gré, l'Administration se dispense assez fréquemment d'exiger un cautionnement, quand le marché présente peu d'importance ou qu'elle croit pouvoir faire confiance au fournisseur auquel elle s'est adressée.

Signalons que l'article 4 du décret du 4 juin 1888 dispense de cautionnements, pour les marchés dont la valeur n'excède pas 50.000 francs, les Sociétés d'ouvriers français (chiffre porté à 200.000 francs par le décret du 5 octobre 1920).

Le cautionnement définitif, réalisé en numéraire, porte intérêt à dater du 61^e jour qui suit la date de sa constitution, à raison de 2 % l'an. Ce taux est nettement inférieur au loyer courant de l'argent, même pendant la période antérieure à la guerre.

Le cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés de la guerre comporte, entre autres dispositions, les règles suivantes applicables aux cautionnements provisoires et aux cautionnements définitifs.

Cautionnements provisoires : ils peuvent être versés à la caisse du préposé de la Caisse des Dépôts et Consignations située dans l'arrondissement où a lieu l'adjudication ou dans un autre arrondissement, en présentant alors un extrait du cahier des charges ou un exemplaire de l'affiche.

La restitution du cautionnement a lieu sur la présentation du récépissé établissant que le soumissionnaire n'a pas été déclaré adjudicataire, immédiatement s'il est en numéraire, dans les quatre jours s'il a été constitué en titres et valeurs. Si les titres et valeurs ne sont pas réclamés dans les vingt jours qui suivent l'adjudication, ils font l'objet d'une consignation, et le délai de restitution est alors porté à vingt jours.

Si le soumissionnaire déclaré adjudicataire n'emploie

pas le cautionnement provisoire à la réalisation du cautionnement définitif, le cautionnement provisoire ne peut lui être remboursé qu'après présentation d'un récépissé constatant qu'il a réalisé le cautionnement définitif.

Cautionnements définitifs : Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'adjudicataire peut convertir son cautionnement provisoire en cautionnement définitif, le chef de service lui remet, contre reçu, le récépissé du cautionnement provisoire, après y avoir inscrit, au dos, une mention stipulant cette conversion.

Quand le cautionnement est constitué en valeurs, la Caisse des Dépôts et Consignations perçoit un droit de garde de 5 centimes pour 100 francs.

Ce même cahier des charges de la guerre contient les règles suivantes relatives aux affectations hypothécaires, à titre de garanties :

Les immeubles doivent être libres de tous privilèges et hypothèques et excéder de plus d'un tiers la valeur du cautionnement. Dans la Seine, l'acte de cautionnement est reçu par le notaire du ministère de la Guerre ; dans les autres départements, par un notaire choisi par le titulaire, sur la présentation d'une copie de la dépêche ministérielle autorisant la constitution du cautionnement en immeubles.

L'acte de cautionnement est dressé sur le vu des titres de propriété et de toutes les pièces justificatives à l'appui de celui-ci, et la grosse de cet acte est adressée avec les pièces ci-dessous énoncées au préfet du département où sont situés les biens, pour être soumise à l'examen du Conseil de Préfecture. Le préfet requiert, s'il y a lieu, la prise d'inscription hypothécaire, au profit de l'Etat, puis il transmet au ministre de la Guerre l'acte de cautionnement accompagné du bordereau de l'inscription prise et d'un certificat constatant la situation hypothécaire des immeubles.

Hypothèque légale. — Outre les garanties pécuniaires mentionnées à l'article 4 du décret du 18 novembre

1882, et dont les cahiers des charges fixent l'importance, l'Etat se réserve, envers ses fournisseurs d'autres garanties, en particulier, tous leurs biens sont grevés d'une hypothèque légale au profit de l'Etat.

Ce sont les lois des 28 octobre, 5 novembre 1790 et 4-9 mars 1793 qui ont, la première établi et la seconde confirmé cette hypothèque, et le silence du Code à ce sujet n'implique pas son abrogation, car une disposition spéciale ne peut être abrogée par une loi générale qui ne lui est pas contraire.

La forme notariée doit-elle être exigée de l'acte d'adjudication, comme des actes ordinaires comportant hypothèque ? Une réponse négative s'impose. Les formalités qui entourent l'exécution de l'adjudication offrent suffisamment de garanties, sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'intervention, toujours lente et onéreuse, d'un officier ministériel. Mais, par contre, l'Administration doit faire inscrire cette hypothèque et l'inscription comptera du jour de l'approbation de l'adjudication. Pour qu'elle soit valable, contrairement au droit commun, l'évaluation du montant de la créance n'est pas nécessaire, il suffit d'indiquer le montant de l'adjudication.

Au lieu des modes de cautionnement cités, l'Etat autorise fréquemment le fournisseur à présenter une caution solidaire.

Timbre et enregistrement. — L'article 21 du décret du 18 novembre 1882 stipule que : « les droits de timbre et d'enregistrement auxquels donnent lieu les marchés soit par adjudication, soit de gré à gré, sont à la charge de ceux qui contractent avec l'Etat. » Les frais de publicité restent à la charge de l'Administration.

Les fournisseurs de l'Etat sont, en effet, assujettis à faire timbrer et enregistrer certaines pièces.

Timbre : En règle générale, toutes les pièces à produire pour les justifications relatives au paiement des dépenses de l'Etat sont soumises au timbre de dimen-

sion et celui-ci est à la charge des créanciers. La nomenclature des pièces à produire aux comptables qui fait suite aux règlements du 26 décembre 1866 spécifie expressément les pièces qui doivent être timbrées. Retenons-en, pour la question des marchés qui nous occupe : les mémoires des fournisseurs et des entrepreneurs (quand ils dépassent cinquante francs), les soumissions, les procès-verbaux d'adjudication. Les pièces préparatoires aux marchés, telles que : cahiers des charges particulières, séries de prix, devis, plans, dessins, etc..., ne sont soumises à la formalité du timbre que si elles sont annexées au marché ou si elles y sont rattachées par une mention de référence inscrite dans le procès-verbal d'adjudication ou dans les soumissions.

Enfin, tous les titres comportant reçu, libération ou décharge sont assujettis au timbre de quittance (au-dessus de 10 francs seulement).

Enregistrement : La formalité de l'enregistrement consiste dans la reproduction ou l'analyse d'un acte dans les registres spéciaux tenus par les fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement. Elle présente un double caractère : elle confère aux actes qui y sont soumis un caractère d'authenticité en même temps qu'elle leur donne une date certaine et en assure l'existence; en outre, elle constitue un impôt au profit du Trésor.

La législation sur les tarifs et les modalités d'application des droits d'enregistrement est extrêmement abondante. Elle trouve son origine dans la loi du 22 frimaire an VIII qui institue deux grandes catégories de droits, suivant la nature des actes, les droits fixes et les droits proportionnels, les premiers payés sur les actes dits déclaratifs qui ne libèrent ou n'obligent personne et ne constatent aucune transmission de propriété, les seconds sur les actes dits attributifs qui réalisent un déplacement de valeurs. Les marchés administratifs rentrent dans cette dernière catégorie.

Nous ne suivrons pas, dans le détail, les modifications qu'a subies le tarif des droits d'enregistrement auxquels

sont soumis les marchés de fournitures (1). D'abord simplement proportionnel, il devint fixe, puis de nouveau proportionnel, fut ensuite augmenté par suite de l'adjonction de décimes supplémentaires, puis remplacé par un droit gradué et redevint enfin proportionnel. Le taux en vigueur, depuis la loi de finances du 29 juin 1918 est de 1 % sans adjonction de décimes (2).

Si les sommes ou valeurs soumises à l'impôt ne sont pas déterminées dans l'acte, les parties devront y suppléer par une déclaration estimative.

Quand le cahier des charges précise les sommes que le fournisseur doit payer au titre de l'enregistrement, celui-ci pourra exiger de l'Etat le remboursement de l'excédent, dans le cas où la somme qui lui aurait été réclamée par l'Administration de l'Enregistrement serait supérieure à celle qui était indiquée.

Les marchés administratifs, comme d'ailleurs, tous les autres actes administratifs soumis à la formalité de l'enregistrement, doivent être présentés dans le délai de vingt jours à partir de leur date ; si ce délai est dépassé, il est perçu, à titre d'amende « un droit en sus », c'est-à-dire que le fournisseur paie double droit.

Aux termes de la loi du 28 avril 1893 (art. 19), les cautionnements relatifs aux marchés dont le prix est payable par le Trésor sont assujettis aux droits d'enregistrement. Il faut entendre par cautionnement non pas les garanties pécuniaires que les fournisseurs de l'Etat constituent habituellement, mais la caution solidaire, c'est-à-dire la personne qui, le cas échéant, s'engage solidairement à garantir l'exécution du marché ; celle-ci doit payer les mêmes droits d'enregistrement que le titulaire du marché.

La loi du 31 janvier 1914 déclare que « il y a prescription pour la demande des droits : après un délai de deux ans à compter du jour de l'enregistrement d'un

(1) Voir les lois des : 28 avril 1816, 15 mai 1818, 18 mai 1850, 28 février 1872, 28 avril 1893.

(2) Porté à 1,20 % par la loi du 12 mars 1924 (art. 3).

acte ou autre document, ou d'une déclaration qui révélerait suffisamment l'exigibilité de ces droits, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des recherches ultérieures... L'action en restitution est prescrite après un délai de deux ans à partir du paiement des droits simples, des droits en sus et des amendes... » Mais il importe de remarquer que cette prescription n'est pas opposable à une demande en supplément de droits, quand l'importance du marché n'a été révélée que par son exécution même et ne pouvait être exactement connue au moment de la perception. En outre, cette prescription court contre l'Administration, non pas du jour où l'acte a été présenté à l'Enregistrement, mais du jour où l'Administration a pu reconnaître que l'importance des fournitures faites a été supérieure à celle prévue au moment de l'enregistrement de l'acte.

Signalons enfin que, malgré les termes de l'article 21 du décret du 18 novembre 1882, qui met à la charge de ceux qui contractent avec l'Etat les droits de timbre et d'enregistrement, la plupart des cahiers des charges stipulent explicitement que les frais de timbre et d'enregistrement sont à la charge des fournisseurs.

CHAPITRE III

DES PÉNALITÉS SPÉCIALES AUX FOURNISSEURS

La bonne exécution des marchés passés par l'Etat, la stricte observation des règles prescrites sont trop intimement liées à l'intérêt général pour que les sanctions prévues dans les contrats privés soient considérées comme suffisamment efficaces. C'est là une nouvelle entrave au principe général de liberté ou plutôt de l'application des règles du droit commun, consentie au profit de l'Etat dans un but supérieur de sécurité publique. Si partisan que l'on puisse être du respect de ces dernières règles, il faut bien reconnaître que la mauvaise exécution d'un service d'approvisionnements pendant une guerre, par exemple, met si directement en péril la sécurité nationale que l'Etat doit chercher à se prémunir contre elle par tous les moyens, quitte à consentir un sacrifice pécuniaire en échange des nouvelles menaces, dont il accable ses fournisseurs. Tout au plus pourrait-on, ainsi que nous le montrerons plus loin, regretter l'excès de sévérité de certaines dispositions prises à leur égard.

Entraves à la liberté des enchères. — Avant même d'être revêtu de la qualité de fournisseur de l'Etat, par une certaine intervention dans les formalités de l'adjudication, les intéressés risquent d'encourir les pénalités prévues à l'article 412 du Code pénal ainsi conçu :

« Ceux qui, dans les adjudications de la propriété, de l'usufruit ou de la location des choses mobilières ou immobilières, d'une entreprise, d'une fourniture, d'une exploitation ou d'un service quelconque, auront entravé ou troublé la liberté des enchères ou des soumissions par voies de fait, violences ou menaces, soit avant,

soit pendant les enchères ou les soumissions, seront punis d'un emprisonnement de quinze jours au moins, de trois mois au plus et d'une amende de 500 francs au moins et de 5.000 francs au plus. Le même peine aura lieu contre ceux qui, par dires ou promesses, auront écarté les enchérisseurs ».

C'est là une disposition qui a trouvé plusieurs fois son application, encore que la preuve de la collusion entre les soumissionnaires soit parfois difficile à administrer. Dans les cas surtout où les adjudicataires possibles sont en nombre très réduit, une telle entente préalable est, sinon de règle, du moins extrêmement fréquente, et les concurrents s'accordent pour ne pas offrir un prix inférieur à un certain chiffre ; celui qui aura déposé l'offre au plus bas prix sera déclaré adjudicataire et cèdera ensuite une partie de la fourniture à ses concurrents avec partage de bénéfices. Une telle opération n'est pas condamnable en elle-même. Un commerçant ou un industriel peut avoir accepté les conditions d'une adjudication, avec l'intention de charger certains de ses confrères de lui livrer une partie des marchandises ; on conçoit même qu'il leur ait, avant de déposer les offres, demandé des renseignements sur les prix qu'ils pourraient lui consentir. Ce qui constitue le caractère délictueux de l'opération, c'est l'entente en vue de limiter le rabais ; c'est là que réside véritablement l'entrave à la liberté des enchères. Quelquefois, certains fournisseurs obtiennent la renonciation de leurs concurrents par le don d'une somme d'argent ; c'est là encore un des cas d'application de l'article 412.

Délits des fournisseurs proprement dits. — Le Code pénal y a consacré un paragraphe spécial au livre III, titre II.

ART. 430. — « Tous individus chargés, comme membres de compagnie ou individuellement, de fournitures, d'entreprises ou régies pour le compte des armées de terre et de mer qui, sans y avoir été contraints par une force majeure, auront fait manquer le service dont ils

sont chargés, seront punis de la peine de réclusion et d'une amende qui ne pourra excéder le quart des dommages-intérêts, ni être au-dessous de 500 francs, le tout sans préjudice de peines plus fortes en cas d'intelligence avec l'ennemi ».

ART. 431. — « Lorsque la cessation du service proviendra du fait des agents des fournisseurs, les agents seront condamnés aux peines portées par le précédent article.

Les fournisseurs et leurs agents seront également condamnés, lorsque les uns et les autres auront participé au crime » ?

ART. 432. — « Si des fonctionnaires publics ou des agents préposés ou salariés du gouvernement ont aidé les coupables à faire manquer le service, ils seront punis de la peine des travaux forcés à temps, sans préjudice de peines plus fortes en cas d'intelligence avec l'ennemi ».

Ces pénalités ne s'appliquent qu'aux fournisseurs de l'armée et de la marine. Les raisons des pénalités spéciales imposées dans ce cas sont évidentes, s'il s'agit du temps de guerre. Leur application au temps de paix est certainement regrettable ; l'Etat obéit à un sentiment de défiance trop accusé et n'aboutit qu'à écarter les commerçants scrupuleux, que le risque d'une telle déchéance effraie, précisément ceux qu'il devrait, au contraire, essayer de s'attacher. En tout cas, s'il pouvait y avoir doute à ce sujet, la Cour de Cassation, par un arrêt du 17 février 1848, a confirmé l'application à la période de paix des articles précités du Code pénal.

Il faut observer que l'article 433 prévoit l'application des peines, même si le service n'a pas souffert de l'exécution incomplète ou imparfaite du marché. C'est là une mesure d'exception, dont le cahier des charges ne peut dispenser l'adjudicataire. De plus, il a été jugé qu'une mise en demeure n'est même pas nécessaire pour marquer le retard. La simple échéance du délai prévu suffit à rendre le fournisseur passible des peines de l'arti-

de 433. Le seul fait d'avoir présenté, dans une intention frauduleuse, des denrées ou des fournitures de qualité non conforme à celle prévue au cahier des charges suffit pour justifier l'application de l'article 433, même si l'Administration s'est aperçue immédiatement des défauts des fournitures et les a refusées. La seule présentation de marchandises frauduleusement impropres, même sans acceptation de l'Administration, constitue le délit.

Enfin, en vertu de l'article 433, pour entamer les poursuites, il faut la « dénonciation du gouvernement », c'est-à-dire du ministre, chef suprême de l'Administration dans son département.

Les circonstances indiqueront s'il est plus opportun de poursuivre avec rigueur un fournisseur malhonnête, au risque de le voir cesser l'exécution de son marché, ou d'accepter pendant quelque temps un service imparfait. La faculté de dénonciation n'appartient pas aux fonctionnaires inférieurs, le ministre, seul, en sera juge.

CHAPITRE IV

DES GARANTIES DE L'ETAT CONTRE L'INEXÉCUTION DES MARCHÉS

Ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent, l'Etat exige de ses fournisseurs certaines garanties, telles que : cautionnement, hypothèque... Nous allons étudier en détail, dans le présent chapitre, dans quels cas et de quelle façon l'Etat peut tirer de ces garanties le parti qu'elles comportent.

Signalons, tout d'abord, une différence essentielle entre les marchés administratifs et les contrats privés. Ces derniers sont régis par l'article 1382 du Code civil. La partie qui a souffert de l'inexécution des obligations de son co-contractant doit en faire la preuve et réclamer des dommages-intérêts dont elle justifie le montant. Au contraire, dans le cas de l'Etat, peu importe qu'il ait ou n'ait pas subi un dommage par suite de l'inexécution des obligations incombant au fournisseur. Tous les cahiers des charges prévoient que, en cas de retard, ou de mauvaise livraison ou de tout autre fait, le fournisseur sera soumis à une pénalité précise, sans qu'il soit nécessaire de faire la preuve de dommage subi par l'Etat, c'est seulement la matérialité du fait, retard ou mauvaise livraison, par exemple, qui devra être constatée.

Une autre différence encore : alors que dans les contrats privés, les dommages-intérêts alloués en cas d'inexécution totale ou partielle sont proportionnés au dommage causé, dans le cas de l'Etat, il n'en est pas ainsi, leur montant est prévu au cahier des charges d'une façon formelle ; tant par jour de retard ou tel pourcentage de la valeur de la livraison, pour une va-

riation déterminée des qualités spécifiques de la substance fournie... Il y a donc, en quelque sorte, dans les marchés administratifs, un double forfait, tant en ce qui concerne les conditions d'application des pénalités prévues qu'en ce qui touche à leur montant.

Ceci admis, les éléments qui servent habituellement de garantie à l'Etat sont les suivants :

1° D'abord le cautionnement qui est, en quelque sorte, une garantie générale, tendant à assurer la bonne exécution globale du marché. Les soumissions portent habituellement la clause suivante, relative au cautionnement définitif : « Ce cautionnement me sera remboursé dans le cas où j'aurai satisfait pleinement à toutes mes obligations ». Le montant du cautionnement définitif constitue la limite de la responsabilité pécuniaire que peut encourir l'adjudicataire, en dehors des pénalités explicitement prévues. Celui-ci peut, en droit, à tout moment, ne plus continuer l'exécution de son marché, s'il consent à perdre son cautionnement définitif et sous réserve des pénalités spéciales aux fournisseurs des armées de terre et de mer que nous avons examinées au chapitre précédent ;

2° En dehors du cautionnement définitif on a jugé commode, dans un grand nombre de marchés, d'introduire une clause de garantie plus souple, susceptible d'être appliquée par degrés ; c'est la clause pénale qui prévoit, en général, une retenue pour chaque période de retard d'une certaine durée ou pour défaut de quantité ou de qualité des livraisons ;

3° A côté de ces deux garanties, l'Administration s'en réserve souvent une troisième, c'est la faculté de pourvoir à ses besoins par un marché d'office, quand l'adjudicataire fait défaut ; s'il en résulte un excédent de dépense, il est à la charge de celui-ci ; s'il y a économie, l'Administration en conserve le bénéfice. Dans le cas de marchés de travaux, l'Administration peut les mettre en régie ;

4° Fréquemment encore, l'Administration se réserve

le droit de résilier le marché dans le cas de retard ou de mauvaise exécution ;

5° Enfin, dans les cas les plus graves peut intervenir une décision du ministre excluant le fournisseur pour une durée déterminée ou même définitivement des marchés passés par son département.

Nous allons étudier à quelles difficultés donne lieu l'application de ces différentes clauses de garantie.

Examinons, tout d'abord, dans quel cas le marché devra être considéré comme inexécuté ou exécuté imparfaitement, ou encore exécuté avec retard.

1° *Cas d'inexécution.* — Ce n'est pas sur le fait même de l'inexécution qu'un doute pourra naître, mais sur sa cause, le fournisseur ne manquant pas d'alléguer, chaque fois qu'il le pourra, un cas fortuit ou la force majeure. Ces termes de « cas fortuit » et de « force majeure » ont un langage juridique, une signification précise.

Le terme de « force majeure » signifie une force à laquelle on ne peut résister avec succès, mais qui dérive d'une volonté légitime ou illégitime, le terme de : « cas fortuit » signifie un événement qui survient par le pur effet du hasard et indépendamment de toute volonté. L'effet du cas fortuit et de la force majeure sur les obligations est habituellement le même ; ils annulent toute responsabilité, surtout lorsqu'il est prouvé que le débiteur n'est coupable d'aucune négligence.

En matière administrative, le Conseil d'Etat s'est, pendant longtemps montré beaucoup plus rigoureux, en n'admettant pas l'excuse de force majeure, en cas d'inexécution d'un marché. Mais, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, une évolution s'est manifestée dans la jurisprudence, et cette tendance de plus en plus libérale a abouti, pendant la guerre, à la théorie de l'imprévision dont il a été fait une large application.

D'après la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat, une grève peut, suivant les circonstances, être ou ne pas être considérée comme un événement de force majeure ;

le Conseil d'Etat appréciera s'il y a eu faute du fournisseur. Il convient de ne pas se montrer trop libéral sur ce point, car il ne faut pas permettre à un fournisseur d'échapper à l'exécution d'un marché désavantageux en provoquant une grève de son personnel. Le cahier des charges des marchés de la guerre contient une disposition dont l'extension serait à désirer : l'entrepreneur doit signaler au chef de service, dans les cinq jours, les événements de force majeure qui sont de nature à entraver l'exécution du marché. Le chef de service fera procéder à toutes les constatations utiles. Passé ce délai, aucune réclamation ne sera admise pour événements de force majeure.

2° *Retards.* — La constatation de retards dans l'exécution d'un marché administratif ne soulève aucune question particulièrement délicate. Il est évidemment nécessaire que les délais soient explicitement désignés et que le retard ne soit pas le fait de l'Administration. Les événements de force majeure peuvent donner lieu à un examen des conditions de fait, de la part du Conseil d'Etat, comme en matière d'inexécution, car celle-ci ne se distingue en rien d'une exécution constamment différée.

3° *Qualité défectueuse des livraisons.* — Les qualités que doivent présenter les fournitures sont énoncées et décrites au cahier des charges avec de multiples détails. C'est à l'Administration seule, juge et partie, qu'il appartient, en principe, de décider de la conformité des livraisons aux objets décrits, sous réserve d'appel devant le Conseil d'Etat. Mais, en général, les cahiers des charges réservent aux fournisseurs d'autres garanties contre une pareille décision, notamment le droit de présenter leurs observations, de déléguer des représentants dans une commission qui donne son avis sur l'objet du litige. Dans la plupart des cas, si les parties ne s'accordent pas sur les qualités de la fourniture, le Conseil d'Etat ordonne de procéder à une expertise.

Les cahiers des charges de la guerre contiennent, sur

ce point encore, une disposition susceptible d'aplanir bien des difficultés. Ils prévoient, généralement, la réunion de Commissions d'appel dont le rôle consiste à donner un avis sur les qualités de la fourniture. Comme elles sont composées de commerçants notables, désignés à la fois par l'Administration et le fournisseur, elles présentent pour celui-ci toutes les garanties désirables. D'ailleurs, il faut bien remarquer que ces commissions d'appel ne sont que des organes consultatifs destinés à éclairer la décision du ministre ; mais, même limitées à ce rôle, elles ont rendu de nombreux services, et nous verrons plus loin que la commission Boulanger souhaitait d'en voir l'emploi se généraliser.

Voici, succinctement analysées, les règles que pose, à ce sujet, le cahier des charges de la guerre :

Composition. — Le cahier des charges générales définit le délai pendant lequel les fournisseurs peuvent se pourvoir contre les décisions de l'Administration devant une commission d'appel. Celle-ci est composée : d'un membre de la Chambre de commerce dans le ressort de laquelle est situé l'établissement récepteur, président ; de deux membres désignés l'un par l'entrepreneur, l'autre par l'Administration. Le président est désigné par le ministre sur une liste de trois noms présentée par la Chambre de commerce. La durée de ses fonctions est d'un an. Un suppléant du président est nommé par la même voie. Le président peut se faire assister de toute personne dont le concours lui est utile.

Le membre choisi par l'Administration peut être pris sur une liste établie par la Chambre de commerce ou bien parmi les personnes compétentes dont dispose l'Administration. Mais, en aucun cas, il ne devra avoir participé au refus de la fourniture ou des travaux faisant l'objet du litige. Le membre choisi par l'entrepreneur est pris sur une liste dressée par la Chambre de commerce.

Fonctionnement. — L'Entrepreneur doit remettre,

par écrit, son pourvoi au président de la commission de réception, celui-ci le transmet, le jour même, au chef de service intéressé. Si c'est le chef de service qui attaque la décision de la commission de réception, il en donne avis, par écrit, au président de la commission de réception et à l'entrepreneur. Le chef de service communique les pourvois au président de la commission d'appel. Celui-ci fait connaître au chef de service le jour et l'heure de la réunion de la commission ; ce dernier le communique au président de la commission de réception et à l'entrepreneur.

La discussion, au sein de la commission d'appel, est strictement limitée aux points en litige. La commission délibère, après avoir entendu toutes les personnes qu'elle juge utile d'appeler, et elle établit un procès-verbal, très explicitement motivé qui est remis, le jour même, au chef de service intéressé ; celui-ci prend les mesures d'exécution nécessaires.

Les décisions des commissions d'appel sont, toujours, susceptibles d'être déférées au ministre.

4° *Des pénalités prévues dans les marchés.* — Nous avons étudié jusqu'à présent les cas où, par suite de circonstances diverses, le fournisseur n'exécutait pas complètement ses obligations, sans que ces défaillances aient fait l'objet d'une prévision quelconque au contrat. L'indemnité à allouer à l'Administration doit donc être l'objet, chaque fois, d'un examen particulier. Celui-ci n'est pas nécessaire, si les difficultés qui peuvent surgir ont été prévues explicitement et sanctionnées au contrat. Les clauses pénales aboutissent à une évaluation forfaitaire du préjudice causé à l'Etat. On a étendu l'application de ces clauses pénales à tous les cas litigieux, dont nous avons énuméré plus haut les principaux.

A la différence du droit commun qui exige une mise en demeure pour l'application de la clause pénale prévue au contrat (art. 1230 du C. C.), la pénalité prévue dans un marché administratif peut être appliquée en l'ab-

sence de toute mise en demeure. Souvent d'ailleurs, les cahiers des charges le déclarent explicitement.

5° *Marchés d'office*. — Si le fournisseur ne remplit pas ses engagements, certains cahiers des charges prévoient le droit pour l'Etat d'y suppléer par un marché d'office ou marché par défaut. C'est un procédé qui risque d'être extrêmement onéreux pour le fournisseur défaillant, d'autant plus que le marché par défaut ayant pour but de suppléer le plus rapidement possible à la mauvaise exécution d'un service, les règles habituelles des adjudications ne leur sont pas applicables, et l'entrepreneur aux frais de qui s'exécute cette opération, n'a d'autre garantie que la bonne foi et l'esprit d'équité des fonctionnaires. Enfin, dans les cas exceptionnels où le marché par défaut conduirait à une dépense inférieure à celle qui résulte des prix de l'adjudication, l'Administration conserve, seule, le bénéfice de la différence.

En présence des conséquences si graves que peuvent entraîner, pour l'entrepreneur, les marchés d'office, le Conseil d'Etat s'est résolu à admettre que l'Administration ne puisse le droit de passer des marchés d'office que dans une clause expresse du cahier des charges.

6° *Résiliation*. — En dehors de la faculté de résiliation avec indemnité au fournisseur qui est une prérogative reconnue à l'Administration, la résiliation sans indemnité constitue une véritable pénalité à l'égard du fournisseur et qui sera d'autant plus lourde qu'il aura, en général, engagé des dépenses et constitué des approvisionnements importants. Aussi la plupart des cahiers des charges ne reconnaissent à l'Administration la faculté de résiliation sans indemnité que dans le cas d'inobservation de certaines clauses importantes, déterminées, notamment quand le fournisseur s'est rendu coupable de retards prolongés. Sauf stipulation contraire du cahier des charges, une mise en demeure adressée au fournisseur doit précéder la résiliation du marché.

Si la résiliation a été prononcée à tort par le ministre et que le fournisseur, attaquant la décision ministérielle, obtienne gain de cause devant le Conseil d'Etat, comme, en général, l'Administration aura pourvu à ses besoins depuis la résiliation du marché à l'aide d'un nouveau contrat, le fournisseur ne pourra pas nécessairement être remis en possession de son marché ; il lui sera alloué une indemnité compensatrice du préjudice subi et du gain manqué.

6° *Exclusion.* — La garantie la plus complète que possède l'Administration vis-à-vis d'un fournisseur, est la faculté de l'exclure des marchés qu'elle passe. L'article 3 du décret du 18 novembre 1882 déclare que, pour certains travaux ou fournitures, les soumissions ne doivent émaner que des « personnes reconnues capables » par l'Administration. Mais les cas dans lesquels cette faculté d'exclusion peut recevoir application doivent être examinés de plus près.

a) Il a été jugé que le ministre pouvait exclure pour toujours de tous les marchés de son département un fournisseur dont un marché antérieur a été résilié par suite de défaillance grave de sa part, et cette mesure n'est pas susceptible d'un recours contentieux.

b) La décision par laquelle un ministre exclut pour toujours de tous les marchés de son département un fournisseur pour des motifs étrangers à sa capacité professionnelle, ou aux défauts manifestés dans l'exécution de marchés antérieurs constitue un excès de pouvoir susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat.

c) Quand l'exclusion résulte de certaines clauses du cahier des charges, les difficultés soulevées par leur application peuvent donner lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

Signalons enfin que l'Etat peut se réserver dans un même marché le droit d'appliquer à la fois plusieurs clauses de garanties, telles que la résiliation et l'exclusion, la faculté de passer un marché d'office et l'exclusion, etc...

CHAPITRE V

LES LOIS ET DÉCRETS SPÉCIAUX

Nous allons, dans ce chapitre, passer en revue les lois et décrets postérieurs au décret du 18 novembre 1882 qui ont apporté une modification à la législation des marchés de l'Etat. Nous laissons de côté, pour le moment, ceux qui ont trait à la période de guerre. La plupart ne règlent que des points de détail, nous nous bornerons à les citer, mais il en est quelques-uns d'importance essentielle que nous étudierons plus longuement et qui nous montreront l'Etat animé de préoccupations différentes de celles d'un simple acheteur, et poursuivant, en même temps, la réalisation d'un dessein de caractère politico-social.

I. — *Le décret du 4 juin 1888*

Ces préoccupations apparaissent dans le décret du 4 juin 1888, le premier ayant trait aux marchés de l'Etat que nous trouvons après le décret du 18 novembre 1882. Il détermine les conditions à exiger des Sociétés d'ouvriers français pour qu'elles puissent participer aux adjudications de l'Etat.

L'article premier déclare que les adjudications et marchés de gré à gré passés au nom de l'Etat seront, autant que possible, divisés en plusieurs lots, en tenant compte de la nature des professions intéressées. Il n'est pas douteux qu'une telle clause aboutit à supprimer, autant que possible, les intermédiaires, entrepreneurs ou architectes qui, précisément, rassemblent les différents corps de métiers et réalisent entre eux la coordination indispensable. L'article premier ne vise pas seulement

les marchés de travaux. Quand il s'agit de marchés de fournitures, si les services procédaient à une adjudication pour une quantité considérable de produits, sans fractionnement, un nombre très restreint de commerçants pourraient seuls y prendre part, et il leur serait d'autant plus loisible de se concerter pour imposer leurs conditions à l'Etat. La disposition du décret du 4 juin 1888 a donc pour effet d'augmenter la concurrence entre les soumissionnaires et, à ce titre, doit être pleinement approuvée, d'autant plus que l'article 8 dispense de son observation les départements de la guerre et de la marine, toutes les fois qu'elle serait préjudiciable aux intérêts du service. Cette dernière disposition a, d'ailleurs, été abrogée par le décret du 5 octobre 1920.

Les articles suivants traitent, plus spécialement, des Sociétés d'ouvriers. Ces sociétés, dont la constitution se trouve réglementée par l'article 19 du Code de Commerce et par la loi du 24 juillet 1867, ont pour but de permettre à des ouvriers de constituer, en se réunissant, un groupement dont ils sont, eux-mêmes, les dirigeants.

Les conditions à remplir par ces Sociétés pour être admises à soumissionner aux marchés de l'Etat sont les suivantes :

Produire : 1° La liste nominative de leurs membres ;

2° L'acte de Société ;

3° Des certificats de capacité délivrés aux gérants, administrateurs ou autres associés spécialement délégués pour diriger l'exécution des travaux ou la fabrication des fournitures qui font l'objet du marché.

Les Sociétés doivent indiquer, en outre, le nombre minimum de membres qu'elles emploient pour l'exécution du marché. Toutes ces pièces justificatives doivent être fournies à l'Administration dix jours avant l'adjudication.

Les avantages consentis aux Sociétés d'ouvriers sont les suivants :

1° D'abord la dispense de cautionnement pour des travaux ou fournitures dont le montant ne dépasse pas

50.000 francs (chiffre porté à 200.000 francs par le décret du 5 octobre 1920) ;

2° La préférence accordée à une Société d'ouvriers sur un entrepreneur, à égalité de rabais. Si plusieurs Sociétés d'ouvriers offraient le même rabais, on procéderait à une réadjudication entre ces Sociétés ;

2° Le paiement d'acompte tous les quinze jours sur les fournitures livrées ou les travaux effectués.

Enfin, l'article premier du décret du 4 juin 1888, en imposant le fractionnement des lots, rend plus aisée aux entrepreneurs disposant de moyens limités la participation aux adjudications et constitue ainsi un nouvel avantage au profit des Sociétés d'ouvriers.

II. — *Les décrets du 10 août 1899*

La mention de ces décrets qui sont relatifs aux conditions du travail des ouvriers concourant à l'exécution d'un marché passé par l'Etat, doit être obligatoirement insérée dans tous les cahiers des charges. Nous étudierons à ce propos l'origine de ces décrets, leur texture, et enfin les difficultés d'application auxquelles ils ont donné lieu.

A. *Les origines.* — Les ordonnances royales de 1836 et de 1837 établissaient le système de l'adjudication pour les travaux et les fournitures destinées à l'Etat. La concurrence obligeant les entrepreneurs à consentir de forts rabais, les ouvriers se plaignaient qu'il en résultait pour eux des salaires de famine et que c'était eux, en définitive, qui faisaient les frais des avantages que trouvait l'Etat dans la méthode de l'adjudication. Ces réclamations des ouvriers devinrent si vives que le Conseil Supérieur du Travail, au cours de ses sessions de 1896 et 1897, examina la question et chercha les remèdes à apporter à une pareille situation. A la suite de ses délibérations, il émit les vœux suivants :

1° Il faudrait introduire dans les cahiers des charges l'obligation pour l'entrepreneur de se conformer au taux

des salaires et à la durée du travail en usage dans la région. Ces conditions relatives au travail devront être constatées par les administrations intéressées, qui prendront à cet effet l'avis de commissions mixtes comprenant des représentants du monde ouvrier ;

2° Les pouvoirs publics devront seconder le développement des associations professionnelles ;

3° L'Administration devra réglementer la proportion maxima des ouvriers étrangers à employer ;

4° Une journée de repos par semaine devra être assurée aux ouvriers ;

5° L'assurance des ouvriers contre les accidents doit être mise à la charge des patrons ;

6° La violation des conditions énoncées ci-dessus devra donner lieu à des sanctions qui seront précisées dans les clauses du marché.

Pour donner satisfaction à ces vœux, il fallait une série de réformes profondes ; la préparation et l'application de lois nouvelles aurait demandé trop de temps. Comme l'ordonnance royale du 31 janvier 1833 (art. 12) autorisait à fixer par décret les conditions réglant les modalités des marchés de l'Etat, le gouvernement préféra employer cette voie.

B. *Analyse de ces décrets.* — L'article premier déclare que :

« Les cahiers des chargés des marchés de travaux publics ou de fournitures passés au nom de l'Etat, par adjudication ou de gré à gré, devront contenir des clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engagera à observer les conditions suivantes, en ce qui concerne la main-d'œuvre de ces travaux ou fournitures, dans les chantiers ou ateliers organisés ou fonctionnant en vue de l'exécution du marché :

1° Assurer aux ouvriers et employés un jour de repos par semaine ;

2° N'employer des ouvriers étrangers que dans une proportion fixée par l'Administration selon la nature des travaux et la région où ils sont exécutés ;

3° Payer aux ouvriers un salaire normal égal, pour chaque profession et dans chaque profession, pour chaque catégorie d'ouvriers au taux couramment appliqué dans la ville ou la région où le travail est exécuté ;

4° Limiter la durée du travail journalier à la durée normale du travail en usage, pour chaque catégorie, dans ladite ville ou région.

En cas de nécessité absolue, l'entrepreneur pourra, avec l'autorisation expresse et spéciale de l'Administration, déroger aux clauses prévues aux paragraphes 1^{er} et 4^e du présent article. Les heures supplémentaires de travail ainsi faites par les ouvriers donneront lieu à une majoration de salaire, dont le taux sera fixé par le cahier des charges.

Dans les cas prévus à l'article 18 §§ 3 et 5 du décret du 18 novembre 1882, l'insertion des clauses et conditions ci-dessus énoncées sera facultative ».

La première de ces dispositions est sans intérêt depuis la loi sur le repos hebdomadaire.

La seconde visait à protéger la main-d'œuvre française contre la main-d'œuvre étrangère qui lui faisait une concurrence très dure, surtout dans les dernières années du XIX^e siècle où il était aisé, spécialement dans l'industrie du bâtiment, d'embaucher des ouvriers à des salaires extrêmement réduits.

Le mode d'application de la troisième disposition est précisé par l'article 3 du décret qui stipule que la constatation ou la vérification du taux normal des salaires sera faite par l'Administration qui devra, à cet effet, se référer aux accords intervenus entre les syndicats patronaux et ouvriers de la région ou, à défaut, provoquer l'avis de commissions mixtes, composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers, tout en recueillant les renseignements utiles auprès des personnes compétentes.

Les bordereaux résultant de cette constatation devront être joints au cahier des charges et affichés dans les chantiers ou ateliers intéressés. Ils pourront être révisés lorsque des variations se seront produites dans

les taux des salaires ou la durée du travail de l'industrie en question, et la revision de ces bordereaux sera entourée des mêmes garanties que leur établissement, à savoir la référence aux accords intervenus ou la consultation de commissions mixtes. L'entrepreneur pourra réclamer, l'Administration pourra même accorder d'office une revision du prix quand les variations du taux des salaires ou de la durée du travail dépasseront les limites fixées au cahier des charges.

Le décret prévoit la faculté pour l'entrepreneur d'employer des ouvriers de capacité physique réduite, payés à un taux inférieur au salaire normal correspondant à chaque spécialité. Mais les cahiers des charges devront indiquer la proportion maxima de ces ouvriers et le maximum de la réduction de salaire qui pourra leur être appliquée.

L'article 2 du décret interdit à l'entrepreneur de céder à des sous-traitants aucune partie de son entreprise, à moins d'en avoir obtenu l'autorisation expresse de l'Administration, même alors, il reste personnellement responsable envers l'Administration, les ouvriers et les tiers de l'observation des clauses du présent décret.

Enfin, les articles 4 et 5 font connaître les sanctions applicables à l'entrepreneur qui ne respecterait pas les conditions précitées. Si l'Administration constate une différence entre le salaire payé à certains ouvriers et le salaire courant, elle les indemnise directement au moyen de retenues opérées sur les sommes dues à l'entrepreneur ou sur son cautionnement. En outre, si un entrepreneur s'est rendu coupable d'infractions réitérées aux clauses réglementant les conditions du travail dans les marchés de l'Etat, le ministre peut, sans préjudice des sanctions habituelles, l'exclure pour un temps limité ou illimité, des marchés de son département.

C. *L'application des décrets du 10 août 1899.* — Observons, en premier lieu, que la portée des décrets qui nous occupent n'est pas aussi étendue qu'on pourrait le

croire tout d'abord. Les clauses qui en font l'objet ne doivent être insérées dans les cahiers des charges que si « les chantiers et ateliers sont organisés ou fonctionnent en vue de l'exécution du marché ». Or, il apparaît immédiatement que, dans la plupart des marchés de travaux, il en sera ainsi, car le chantier sera organisé en vue de l'exécution du marché. Mais dans le cas des marchés de fournitures, la plupart du temps, les ateliers qui concourent à l'exécution d'une commande de l'Etat n'ont pas été créés dans ce but. Quand l'arsenal de Guérigny commande des aciers à une Société métallurgique, il est bien évident que celle-ci ne va pas remanier toute l'organisation de ses fabrications. La question intéresse plutôt des fabrications spéciales comme les sous-marins que les Etablissements Schneider construisent pour le service de la Marine et encore, dans ce cas, cette Société pourrait faire état de la clientèle des Etats étrangers pour prétendre que des ateliers n'ont pas été organisés dans le but unique de servir les commandes de l'Etat français.

Cette restriction admise, on peut se demander si c'est bien le rôle de l'Etat de s'ériger ainsi en arbitre des conditions du travail, et de s'immiscer dans les ateliers de l'industrie privée. D'autre part, les sanctions prévues par les décrets du 10 août 1899 sont-elles suffisantes pour assurer aux ouvriers les garanties que l'Etat veut leur accorder ? Nous ne saurions mieux faire, pour répondre à ces questions, que d'analyser les conclusions de l'étude entreprise à ce sujet par le Conseil Supérieur du Travail en 1908, à la suite d'une note que lui remit M. Keufer, membre actif des syndicats ouvriers.

D'après ce dernier, les faits ont mis en évidence la faible efficacité des décrets. La raison en serait d'abord le manque d'empressement apporté par les fonctionnaires à leur stricte application, qui leur seraient, en général, hostiles, et ne veilleraient pas à leur observation. Malgré le caractère impératif des textes, la plupart des ministères n'ont pas inséré les clauses pres-

crites dans leurs cahiers des charges. En outre, il a été très rarement procédé aux enquêtes prévues pour déterminer le taux des salaires normaux.

En 1901, dans le but de répondre aux critiques qui, déjà, se faisaient entendre, le gouvernement avait entrepris une enquête auprès des préfets, afin de connaître les difficultés rencontrées dans l'application des décrets de 1899. Mais, bien que cette enquête ait abouti à cette conclusion que les difficultés signalées disparaissaient graduellement, le Conseil Supérieur du Travail ne se déclarait pas unanimement satisfait. Il prétendait que des contestations s'élevaient fréquemment sur le point de savoir si un atelier déterminé tombait sous l'application des décrets. De plus, il était difficile de constater que le taux des salaires était respecté. Bon nombre d'entrepreneurs employaient des femmes ou des apprentis, payés à des taux inférieurs. Le Syndicat des ouvriers en instruments de précision avait même demandé la création d'un poste de contrôleur chargé de veiller à l'application des décrets, ainsi que la constitution d'une commission mixte permanente qui constaterait les taux des salaires normaux et la durée journalière du travail; de telles commissions ont fonctionné dans certaines régions. Les tribunaux sont même intervenus à plusieurs reprises pour l'application de ces tarifs.

Bref, en présence des difficultés qu'il apercevait pour la mise en pratique des prescriptions des décrets de 1899, M. Keufer émettait deux vœux : en premier lieu, il demandait l'insertion dans les cahiers des charges d'une clause indiquant la proportion du nombre des apprentis à admettre, en second lieu, il proposait que les patrons qui appliquaient depuis un an au moins les conditions normales de travail constatées par le bordereau (établi conformément aux termes du décret) fussent seuls déclarés adjudicataires.

Ces vœux vinrent en discussion à la Commission permanente du Conseil Supérieur du Travail. M. Honoré y répondit par un rapport présenté au nom de cette

commission et dont nous indiquons les arguments essentiels.

Tout d'abord, déclare M. Honoré, l'Administration se défend contre les attaques dont elle est l'objet. Elle n'a jamais manifesté d'hostilité systématique contre les décrets de 1899 et s'est toujours efforcée d'en assurer l'application. Si, parfois, son zèle a paru faible, il faut bien reconnaître que l'ingérence dans les affaires d'un entrepreneur doit avoir des limites et qu'on ne peut véritablement pas le mettre en état de tutelle, sous le prétexte que quelques-uns de ses ateliers sont momentanément occupés à exécuter des commandes destinées à l'Etat.

Quant au premier vœu de M. Keufer, il semble que la faculté accordée à l'entrepreneur par le § 3 du décret d'employer des ouvriers rétribués à un tarif inférieur au salaire normal (sous la condition que la proportion maxima de ceux-ci soit fixée) y réponde complètement.

Le second vœu émis soulève une question beaucoup plus générale. En exigeant des entrepreneurs la présentation d'un certificat de « bon patron », il tend à réduire encore la concurrence entre eux. Y a-t-il lieu, se demande M. Honoré, d'établir une réglementation uniforme et d'augmenter encore les exigences de l'Etat vis-à-vis de ses fournisseurs ? Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, toute contrainte nouvelle imposée par l'Etat à ses fournisseurs, se traduit, en vertu d'une incidence plus ou moins nette, mais certaine, par un supplément de dépense que supporte en fin de compte la collectivité, dont l'ouvrier constitue une partie et même une partie numériquement importante. Et puis, que décider à l'égard des entreprises nouvelles qui n'ont pas pu encore mettre en application les conditions de travail visées ?

Le rapport de M. Honoré conclut bien plutôt à l'élargissement de la législation relative aux conditions du travail dans les marchés de l'Etat, sinon à sa suppression. Il existe, y est-il déclaré, trois catégories d'ou-

vriers : ceux de l'Etat qui, malgré les avantages multiples qu'ils ont arrachés à l'Etat-patron, montrent par les conflits fréquents (1) qu'ils entretiennent avec lui, qu'ils n'en sont pas satisfaits ; ceux des fournisseurs de l'Etat dont s'occupent les décrets visés et qui tendent à l'amélioration du sort de leurs camarades de l'industrie privée ; enfin, les ouvriers des industries libres. Imposer certaines conditions de travail aux fournisseurs de l'Etat, c'est courir le risque de les voir dans un avenir prochain, grever l'industrie nationale toute entière. Les décrets ont fait leur temps. Il s'agirait plutôt de les supprimer et de ne laisser subsister qu'une loi unique, égale pour tous les travailleurs.

Il y a lieu, semble-t-il, de s'associer aux conclusions si nettement formulées par M. Honoré. Il faut surtout regretter que l'Etat, s'il désire pratiquer l'interventionnisme en matière de législation du travail, s'y livre dans un objet où sa justification n'apparaît pas ; sans doute, les décrets ne visent que la constatation du taux des salaires normaux et de leur stricte application ; mais de là à la fixation de ces salaires normaux, le pas est vite franchi. Les directeurs du ministère du Travail l'ont signalé à maintes reprises : les commissions mixtes, se méprenant sur leur rôle, ont prétendu fixer les salaires normaux. D'ailleurs, toutes ces discussions au sujet des salaires, ces comparaisons, ces marchandages entre les groupes en présence, peuvent-ils avoir d'autre résultat qu'une surenchère dans l'évaluation des salaires normaux ? Et nous n'exprimons pas ainsi une vue purement théorique. Il n'y a pas de cas où le patron discutant le taux des salaires avec ses ouvriers, ne leur ait accordé, en fin de compte, une rémunération plus élevée que celle qui résulterait du libre jeu de l'offre et de la demande. L'exemple des industries d'Etat où les ouvriers admis à discuter continuellement avec la Direction les différents taux de salaires, sont payés envi-

(1) Cette constatation se rapporte aux premières années du **xx^e** siècle.

ron 50 % de plus que dans les industries privées, suffirait à le démontrer. Et l'élévation du taux des salaires accordée par les titulaires de marchés de l'Etat aurait sa répercussion sur les industries voisines qui, délaissées par les ouvriers, se verraient obligées d'offrir les mêmes conditions.

Nous ne prétendons pas que tout interventionnisme est à proscrire. Nous ne voudrions même pas laisser croire que nous considérons comme une conséquence funeste l'élévation du taux des salaires ; mais nous pensons que la réglementation instituée par les décrets présente un caractère trop artificiel pour avoir un résultat efficace. Si l'Etat réglemente les salaires, s'il en fixe même le taux, que se passera-t-il ? Ou bien ce taux sera inférieur à celui qui résulterait du libre jeu de la concurrence entre patrons, d'une part, ouvriers, d'autre part (1), et le but que l'on se propose actuellement, à savoir l'amélioration du sort de l'ouvrier, n'est pas atteint, ou bien il est supérieur ; dans ce dernier cas, la situation de l'ouvrier en sera-t-elle meilleure ? Il existe autour de nous des pays, comme l'Allemagne et la Russie, où ces théories interventionnistes ont été appliquées, récemment, d'une manière plus ou moins complète ; leur situation économique lamentable à l'époque où elles triomphaient, rend tout commentaire inutile. On peut augmenter arbitrairement le taux des salaires, on n'augmente pas aussi facilement leur pouvoir d'achat. L'amélioration sérieuse du sort de l'ouvrier ne peut résulter que d'un progrès industriel, sous quelque forme qu'il se présente, qu'il s'agisse d'une découverte scientifique mettant à notre portée des richesses jusqu'alors inaccessibles, ou qu'il se manifeste sous la forme d'une plus saine compréhension des rapports de patrons à salariés, comme l'Amérique en a fait, depuis quelque dix ans, l'expérience, pour le plus grand bien de tous ses citoyens.

(1) On en a vu des exemples dans les réglementations prises par les corporations au Moyen Age.

III. — *La loi du 19 décembre 1922*

Laisant de côté la période de la guerre, nous passerons maintenant à l'étude d'une disposition nouvelle à insérer dans les marchés de travaux de l'Etat, par modification de l'article 1^{er} du décret du 10 août 1899 et instituée par la loi du 19 décembre 1922 et le décret du 13 juillet 1923. Cette disposition a trait aux allocations pour charges de familles qui doivent être servies au personnel par les entrepreneurs travaillant pour le compte de l'Etat.

La loi du 19 décembre 1922 est ainsi conçue : « Les cahiers des charges des marchés de travaux publics passés au nom de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics pourront prévoir l'obligation, pour les soumissionnaires, de servir des allocations familiales au personnel occupé à ces travaux.

« Un décret pris dans la forme des règlements d'administration publique déterminera les modalités d'application de la présente disposition. »

Le décret du 13 juillet 1923, rendu en exécution de cette loi, transforme la faculté qui était reconnue à l'autorité administrative d'imposer à l'entrepreneur le paiement d'allocations familiales en une obligation. Le système institué est le suivant :

Les entrepreneurs sont classés en deux catégories suivant qu'ils emploient moins ou plus de 2.000 ouvriers. Les premiers devront s'affilier à une caisse de compensation ou à tout autre organisme établi entre chefs d'entreprise ayant pour but de répartir entre eux les charges résultant du paiement d'allocations familiales au personnel. L'organisme ainsi créé doit être agréé par le ministre du Travail qui s'éclairera de l'avis des commissions locales ou régionales comprenant des représentants des administrations appelées à passer des marchés de travaux, d'accord avec celles-ci, il déterminera les conditions qui doivent être exigées de ces institutions, notamment l'effectif minimum de l'ensemble du personnel des

établissements affiliés, le taux minimum des allocations et la répartition de celles-ci suivant le nombre d'enfants.

Les entrepreneurs qui emploient, au moins 2.000 ouvriers et employés ne sont pas tenus de s'affilier aux organismes visés, s'ils justifient qu'ils ont établi, pour leur propre compte, un service d'allocations familiales, satisfaisant aux conditions exigées des organismes qui viennent d'être décrits.

Les modalités du décret du 13 juillet 1923 tendent donc à rendre égales, pour les divers entrepreneurs, les charges nouvelles qui leur sont imposées. Il fallait éviter que la loi ne produisît un effet contraire à celui qu'on en espérait. Dans le but d'échapper aux charges qu'entraîne le paiement d'allocations familiales, les entrepreneurs auraient, certainement, eu tendance à écarter les pères de familles nombreuses, préférant les voir embauchés par leurs concurrents. Les pouvoirs publics se sont préoccupés de détruire l'avantage qui résulterait pour certains entrepreneurs de l'emploi d'ouvriers dépourvus de charges de famille en les obligeant à s'affilier à un organisme de compensation. Quant aux entrepreneurs employant plus de 2.000 ouvriers, on admet qu'en raison du chiffre élevé de leur personnel, la compensation s'établit à l'intérieur même de leur entreprise.

Que doit-on penser de cette législation ? Il ne faut y voir qu'une manifestation entre tant d'autres, de la préoccupation constante qui s'affirme, surtout depuis la guerre, de favoriser, par tous les moyens, les familles nombreuses. Nous ne méconnaissons pas l'importance extrême, l'intérêt vital que présente le développement de la natalité pour un pays comme la France ; on n'a pas le droit de regretter l'insertion dans un texte de loi d'une disposition quelconque qui tend à la favoriser. Pour cette considération, nous ne déplorerons pas les inconvénients qui résultent de ce supplément de charges imposé aux entrepreneurs travaillant pour le compte de l'Etat. Peut-être ne s'agit-il là que d'une tentative discrète et verrons-nous bientôt des charges analogues imposées à la

totalité de la production de notre pays. Il n'y aurait pas lieu de s'en effrayer outre mesure, car les exigences des socialistes lui en ont imposé, au risque de paralyser son essor, de singulièrement plus lourdes et qui ne présentaient pas la même nécessité. Et si cette obligation de soutenir les pères de familles nombreuses, qui est une mesure de portée purement nationale, place nos entrepreneurs dans une situation moins favorable que celle de la concurrence étrangère, peut-être est-elle la plus justifiée parmi toutes celles auxquelles ils sont déjà assujettis.

DEUXIEME PARTIE

Des modes d'achat particuliers

CHAPITRE PREMIER

DES RÉQUISITIONS

Quels que soient les soins apportés par l'Administration militaire à l'étude du ravitaillement des armées en campagne, si minutieuse que soit l'organisation existante, les opérations de guerre comportent toujours une part considérable d'événements imprévisibles qui justifient largement, à côté des moyens normaux de ravitaillement, l'emploi d'un procédé de circonstance, constituant, sans doute, une atteinte considérable aux droits des particuliers, mais trouvant son fondement dans la nécessité de la défense nationale. Tout au plus, doit-on souhaiter que l'Administration militaire s'efforce de réduire autant qu'il est possible, cette manifestation de la puissance publique qui n'est pas sans causer de sérieux troubles à la propriété privée.

Sous l'ancien régime et pendant les guerres du Premier Empire, les réquisitions étaient le mode normal de subsistance des armées en campagne. C'était une règle admise par tous que l'armée vivait sur le pays. En outre, les services de l'Intendance n'étant pas dotés, comme aujourd'hui, de moyens de transports rapides et nombreux, n'auraient pas toujours pu, sans une peine extrême, assurer le ravitaillement des armées, qui pro-

gressaient d'ailleurs beaucoup plus vite. Aussi tous les pays d'Europe possédaient-ils, dans l'ancien droit, une législation, coutumière ou écrite, sur les réquisitions.

La réquisition n'est qu'un cas particulier de l'expropriation d'un individu, prononcée dans un but d'intérêt général. Comme toute expropriation, ainsi que le déclare l'article 545 du Code civil, elle confère à celui qui la subit un droit à indemnité.

Pour être légitime, la réquisition doit :

Être nécessaire;

N'avoir lieu qu'en vertu de circonstances expressément définies par la loi;

Enfin entraîner l'allocation d'une juste indemnité.

La réquisition, prévue, en principe, pour le temps de guerre, est appliquée quelquefois en temps de paix, spécialement pendant la période des grandes manœuvres. Les cadres peuvent ainsi s'initier à son fonctionnement.

Les textes sur la matière sont nombreux. Sans remonter au-delà de la Révolution, nous trouvons tout un ensemble de lois et de décrets (1). Mais le texte fondamental est la loi du 3 juillet 1877, complétée par le décret du 2 août 1877 qui régit encore aujourd'hui la matière des réquisitions, à part une très légère modification apportée par la loi du 27 mars 1906. Sans examiner en détail les dispositions de cette loi, et en faisant bien

(1) Ce sont :

Les lettres patentes du 7 avril 1790.

La loi des 8-10 juillet 1791.

— des 16-29 avril 1792.

— des 2-9 septembre 1792.

— du 13 décembre 1792.

— du 19 brumaire, an III.

— des 4 et 11 nivôse, an III.

— du 3 pluviôse, an III.

— du 26 vendiôse, an III.

— du 14 nivôse, an VII.

Les décrets des 13 août 1808.

— des 15 décembre 1813.

— des 28 juin 1815.

— des 11, 22, 28 novembre 1870.

La loi du 3 juillet 1877.

— du 23 juillet 1911.

Le décret du 2 août 1914.

observer qu'il ne s'agit pas d'un achat à proprement parler, mais d'un moyen pour l'Etat de se procurer ce qui lui est nécessaire, nous nous attacherons à signaler dans quelles conditions ce contrat spécial entre l'Etat et un de ses administrés est possible, à quelles règles il est assujetti et quelles en sont les modalités d'exécution.

Loi du 3 juillet 1877. — Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, l'exercice du droit de réquisition constitue une grave atteinte au droit de propriété. Une grande prudence s'impose donc pour déterminer ses limites. Lors de la discussion de la loi à la Chambre, un fort parti s'opposait à la reconnaissance du droit de réquisition en temps de paix. Mais le ministre de la Guerre finit par l'obtenir, en faisant valoir qu'il était impossible de mettre à la disposition des officiers, en temps de guerre, un instrument dont le maniement préalable leur aurait été interdit. Cette considération fit impression sur l'Assemblée qui sanctionna cette manière de voir.

Mais, c'est toujours le ministre de la Guerre qui « en cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée ou en cas de rassemblement de troupe, détermine l'époque où commence, sur tout ou partie du territoire français, l'obligation de fournir les prestations nécessaires pour subvenir à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée. »

La loi déclare, en outre, que toutes les prestations donnent droit à une indemnité représentative de leur valeur.

Le droit de réquisition appartient à l'autorité militaire. Les réquisitions sont toujours formulées par écrit, elles mentionnent l'espèce et la quantité des prestations imposées et, autant que possible, leur durée. Il est toujours délivré un reçu des prestations fournies.

Les prestations qui peuvent être requises sont de nature extrêmement variée; la loi les énumère longuement. Citons : le logement et le cantonnement, la nourriture journalière des officiers et des soldats, les vivres, le chauffage, les moyens de transport, les embarcations, les outils, les guides...

Exécution des réquisitions. — C'est à la commune que doit être adressée toute réquisition. En principe, elle est notifiée au maire. Toutefois, si aucun membre de la municipalité n'est présent, ou bien en cas d'urgence, elle peut être notifiée directement par l'autorité militaire aux habitants.

Les réquisitions doivent porter seulement sur les ressources existant dans la commune et même ne pas les absorber complètement. On ne peut exiger d'une commune qu'elle se procure ailleurs les denrées nécessaires à l'armée.

Connaissant les prestations qu'il doit fournir, le maire, assisté de deux membres du Conseil municipal et de deux habitants les plus imposés de la commune, les répartit entre les habitants et leur délivre un reçu correspondant. Il lui est loisible, aussi, s'il le préfère, de pourvoir directement, au compte de la commune, aux prestations requises.

Pour éviter des abus dans l'exercice du droit de réquisition, la loi prévoit des sanctions graves contre les représentants de l'armée qui s'y livreraient ou procéderaient à des réquisitions en refusant de délivrer un reçu. La loi prévoit également des sanctions à l'égard de tous ceux qui n'obtempéreraient pas aux ordres de réquisition.

Fixation des indemnités. — La question se pose maintenant de savoir comment se fixera le prix de cette acquisition particulière que vient de réaliser l'Etat, de cette vente forcée d'un objet ou d'un service qu'il a imposée à son détenteur. Dans chaque département où il y a lieu de procéder à des réquisitions, le ministre de la Guerre nomme une commission chargée d'évaluer les indemnités. La composition et le fonctionnement de ces commissions sont déterminées par le règlement d'administration publique du 2 août 1877. Elles comprennent 3, 5 ou 7 membres, selon l'importance des réquisitions à effectuer. Le ministre peut déléguer aux commandants de région ou de corps d'armée le soin de les nommer. Les

membres civils doivent être en majorité, ils sont nommés parmi les candidats désignés par le préfet.

Ces commissions d'évaluation peuvent s'adjoindre, avec voix consultative, des notables commerçants qui les renseignent à propos de l'établissement des tarifs et de la désignation d'experts, quand il y a lieu; les frais d'expertise sont toujours à la charge de l'administration. Ces commissions ainsi constituées ont pour rôle d'établir, pour les différents objets susceptibles d'être réquisitionnés, des tarifs qui sont arrêtés par le ministre de la Guerre.

Le règlement d'administration publique du 2 août 1877 dispose, en outre, que, en cas de mobilisation totale, le ministre nomme une commission centrale chargée de correspondre avec les commissions départementales d'évaluation, d'assurer l'uniformité et la régularité des liquidations et d'émettre des avis sur toutes les difficultés qui peuvent se présenter. Une telle commission a fonctionné pendant la guerre de 1914.

Le maire est chargé des opérations matérielles du règlement des indemnités. Il dresse, suivant les objets requis, l'état nominatif de tous les habitants qui ont fourni des prestations, en indiquant la nature et l'importance de celles-ci, la date et les prix réclamés, en joignant son avis sur tous ces points. Cet état est adressé à la commission d'évaluation par l'intermédiaire du préfet. Le maire y joint les ordres de réquisition et les reçus de l'autorité militaire, ainsi que les certificats d'exécution du service requis et les procès-verbaux de dégât ou d'estimation, s'il y a lieu. La commission d'évaluation donne son avis sur les prix réclamés pour chaque prestation et sur les différences de quantités qui peuvent se révéler entre les prestations réclamées et celles qui résultent des reçus. Elle le transmet au fonctionnaire de l'Intendance chargé par le ministre de fixer les indemnités pour le département. Dans les trois jours qui suivent celui des propositions de la commission, les décisions de l'autorité militaire sont adressées au maire et

notifiées administrativement par lui à chacun des intéressés, dans les vingt-quatre heures de leur réception. Dans un délai de quinze jours, ceux-ci doivent faire connaître au maire s'ils acceptent le chiffre fixé. L'absence de réponse implique l'acceptation définitive. Si l'intéressé refuse, le refus doit être motivé et indiquer la somme réclamée.

En cas d'acceptation, quand le fonctionnaire de l'Intendance a reçu du maire l'état des allocations acceptées dans une commune déterminée, il doit, dans les huit jours, délivrer au receveur municipal le mandat de paiement correspondant. Le receveur procède, ensuite, au paiement des intéressés.

Examinons maintenant le cas où l'habitant de la commune qui a fourni des prestations refuse le prix fixé pour celles-ci par le fonctionnaire de l'Intendance. Il serait conforme aux principes du droit administratif d'attribuer au ministre de la Guerre le jugement des réclamations formulées par les habitants contre les décisions de l'autorité militaire. Mais le Conseil d'Etat qui fut consulté au moment de la discussion de la loi du 3 juillet 1877 fit remarquer que c'était une autorité trop éloignée qui risquait de décourager la population des campagnes, en lui faisant croire que c'était là un recours tout à fait illusoire. Il penchait pour les Conseils de Préfecture. En définitive, on admit le recours devant les tribunaux judiciaires contre les décisions de l'autorité militaire. C'est une solution extrêmement heureuse, puisque les tribunaux judiciaires offrent une garantie d'impartialité supérieure à celle de l'administration et qu'ils sont d'un accès extrêmement aisé.

Le refus de l'habitant est donc transmis par le maire au juge de paix du canton qui en donne connaissance à l'autorité militaire et envoie de simples avertissements sans frais à l'autorité militaire et au réclamant d'avoir à comparaître devant lui à date aussi rapprochée que possible; le juge de paix peut prononcer immédiatement ou ajourner les parties pour être jugées dans le plus

bref délai. Il statue en dernier ressort jusqu'à 200 francs et en premier ressort jusqu'à 1.500 francs. Au dessus de ce chiffre, l'affaire est portée devant le tribunal de première instance.

Loi du 23 juillet 1911 (article 58). — La loi du 3 juillet 1877 a été complétée par la loi du 23 juillet 1911 (article 58) alors que la première n'envisageait la réquisition que pour des marchandises et des matières premières, la loi du 23 juillet 1911 a pour but de mettre à la disposition de l'autorité militaire les établissements industriels eux-mêmes, quand les nécessités de la défense nationale le commandent. La loi accorde à l'autorité militaire un pouvoir extrêmement étendu sur ceux-ci. Le propriétaire de l'établissement ne peut faire de livraison à ses clients que s'il y est autorisé, et l'autorité militaire peut même, sur une nouvelle réquisition, prendre possession partielle ou totale de l'établissement, après avoir procédé à un inventaire des approvisionnements existants.

Voici les dispositions essentielles de cet article 58 :

En cas de mobilisation partielle ou totale, les exploitants d'établissements industriels peuvent être tenus, sur réquisition directe, de mettre à la disposition de l'autorité militaire toutes les ressources de leur exploitation, en personnel, matériel, matières premières et produits. Les réquisitions seront adressées par l'autorité militaire à l'exploitant ou à son représentant.

Pendant toute la durée de la réquisition, l'exploitant ne peut faire des livraisons à des tiers sans y être autorisé.

L'autorité militaire peut, sur nouvelle réquisition, procéder à la prise de possession partielle ou totale des établissements et en assurer l'exploitation. Il est procédé à un inventaire du matériel et des approvisionnements et l'industriel est autorisé à suivre les opérations, sans les entraver, pendant la durée de l'exploitation par l'autorité militaire.

Les indemnités sont évaluées par des commissions

dont le ressort et le siège sont déterminés par le ministre de la Guerre. Chaque commission est composée de membres civils et militaires, les membres civils étant en majorité. Si l'intéressé n'accepte pas l'indemnité fixée, il est statué par la juridiction de droit commun.

En cas d'inexécution, pour mauvais vouloir, des ordres de réquisition qui leur ont été adressés, les exploitants sont passibles d'une amende qui peut s'élever au double de la prestation requise. Si l'industriel livre des objets à des tiers, malgré l'interdiction qui lui en a été faite, la peine encourue sera celle de la confiscation des produits indûment livrés et une amende égale au double de leur valeur commerciale.

Décret du 2 août 1914. — Le décret du 2 août 1914 fixe les conditions d'application de la loi que nous venons d'examiner :

1° Exercice du droit de réquisition. La réquisition est notifiée à l'exploitant ou à son représentant par les autorités déléguées par le ministre. Elle doit faire connaître la nature et la qualité des matières et objets requis, les quantités à livrer et les dates de livraison. Les livraisons sont reçues dans l'établissement par les agents accrédités par l'autorité militaire qui procèdent à toutes les vérifications nécessaires.

Quand il y a lieu à l'exploitation directe d'un établissement industriel, la prise de possession ne peut résulter que d'un arrêté du ministre de la Guerre notifié à l'exploitant. Elle s'étend au matériel et aux approvisionnements ;

2° Des indemnités. Pour chaque catégorie d'établissements, la commission d'évaluation des indemnités est composée d'un représentant du service auquel est destinée la livraison, d'un fonctionnaire de l'Intendance, d'un exploitant désigné dans la même industrie, d'un négociant ou courtier en produits similaires et d'un membre de la Chambre de commerce.

Le ministre nomme les membres de chaque commis-

sion et détermine la circonscription dans laquelle elle exerce ses attributions.

La commission donne son avis sur le chiffre de l'indemnité et l'adresse au ministre. Dans les délais prévus à l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877, le ministre en notifie le chiffre à l'intéressé; il lui fait connaître qu'il doit indiquer, dans la quinzaine, s'il l'accepte ou le refuse; à l'expiration de ce délai, le chiffre fixé est définitif.

Le décret du 2 août 1914 réglemente aussi la réquisition des marchandises déposées dans les entrepôts des douanes et dans les magasins généraux ou en cours de transport par voie ferrée.

1° *Exercice du droit de réquisition.* — La réquisition doit être notifiée par les autorités déléguées par le ministre, soit au gérant de l'entrepôt ou du magasin général, soit au chef de la gare où se trouvent les marchandises. Ces agents sont tenus de faire connaître les ressources existant dans leurs magasins ou en cours de transport et la réquisition doit indiquer la nature et la quantité des marchandises requises.

Il est dressé un inventaire en triple expédition, comportant toutes les indications utiles relativement aux marchandises requises, contradictoirement par un représentant de l'administration requérante et par le gérant du magasin ou le chef de la gare. L'autorité requérante prévient tous les ayants-droit intéressés par la réquisition.

2° *Des indemnités.* — Un exemplaire de l'inventaire dressé est envoyé dans les vingt jours, par le gérant du magasin ou le chef de la gare, au préfet du département, qui le transmet à la commission départementale d'évaluation des réquisitions; il est accompagné des demandes que les intéressés peuvent produire dans le même délai. Cette commission procède à l'évaluation des indemnités. Le fonctionnaire de l'Intendance chargé de leur règlement notifie directement par lettre recommandée, aux ayants-droit ainsi qu'au gérant de l'entrepôt ou au chef

de la gare, le chiffre des indemnités qui sont allouées. Les refus d'acceptation des indemnités doivent être adressés à ce même fonctionnaire. Les frais accessoires dûs pour transports, manutentions, sont réglés après avis de la commission départementale d'évaluation des réquisitions, sur la production d'un état décompte dressé par le gérant de l'entrepôt ou du magasin général ou par le chef de la gare.

Telle est la législation générale française sur les réquisitions. Son esprit tend, on le voit, à limiter, autant qu'il se peut les conditions d'exercice de ce droit exorbitant de la puissance publique et à entourer la fixation des indemnités et le jugement des contestations qui peuvent naître de toutes les garanties désirables. On peut dire qu'elle y a réussi, car, dans la pratique, ce système s'est révélé très satisfaisant, et, pendant la dernière guerre, où les réquisitions ont trouvé un domaine d'application extrêmement vaste, aucune difficulté sérieuse ne s'est jamais révélée.

CHAPITRE II

Les achats de tabacs

Les achats de tabacs en feuilles ont été l'objet, depuis plus d'un siècle, d'une réglementation spéciale. Cette différenciation se justifie par ce fait que, depuis le 29 décembre 1810, l'Etat, détenteur du monopole de la fabrication et de la vente, est également le seul acheteur possible des tabacs en feuilles. La nécessité de combattre la fraude, très rémunératrice pour un produit dont le prix de vente atteint parfois huit fois le prix de revient, oblige l'Administration à réglementer étroitement les modalités de la culture et à contrôler minutieusement la récolte, en vue d'empêcher les fabrications clandestines. Aussi, depuis 1810, se sont succédé de nombreux décrets, lois, ordonnances ou arrêtés ministériels fixant la répartition des superficies à cultiver entre les départements autorisés, le mode d'achat de la récolte indigène, le classement par catégorie des tabacs en feuilles et les prix correspondants. Quant aux tabacs exotiques, les conditions spéciales de leur vente ont obligé l'Administration à abandonner de plus en plus la méthode trop rigide des adjudications, au profit des achats directs, modelés sur les agissements du commerce et infiniment plus avantageux. Enfin, dans ce domaine aussi, la guerre a amené une perturbation profonde, en nous privant de certains marchés allemands et mettant l'Administration dans la nécessité de s'adresser à des Compagnies nouvelles, dont elle a, au début, favorisé le développement. Si l'on observe que la valeur des tabacs en feuilles utilisés annuellement par la Régie est d'environ 500.000.000 de francs on conçoit que le mode d'achat qu'elle adopte est loin d'être indifférent et que l'emploi d'une méthode judi-

cieuse peut se traduire par d'importantes économies pour les finances publiques.

Nous étudierons, dans ce qui va suivre, en premier lieu, les différentes réglementations qui se sont succédé relativement au mode d'achat des tabacs indigènes; négligeant les dispositions concernant la culture seule, nous nous attacherons plus spécialement à celles qui ont trait au classement des tabacs et à la fixation des prix. En second lieu, nous examinerons les procédés d'achats des tabacs exotiques et les dispositions qui les régissent. Pour la clarté de l'exposé, il nous faut d'abord donner quelques indications générales sur les principes qui dominent le régime de la culture et sur la manière dont la Régie établit son programme d'achats annuels.

La culture du tabac en France n'est pas libre. Chaque année, le ministre des Finances fait connaître aux préfets, sur la proposition du directeur général des Manufactures de l'Etat, la quantité d'hectares de terre devant être plantés en tabacs, en raison des besoins de la Régie; par contre, celle-ci s'engage à acheter la totalité de la récolte et à la payer comptant. Nous verrons plus loin comment ont varié et les autorités chargées de déterminer les prix d'achat et celles ayant pour mission d'opérer le classement des feuilles.

Pour établir son programme d'achats, l'Administration commence par déterminer les quantités de chaque type qui lui sont nécessaires pour l'année suivante. Elle utilise, à cet effet, deux sources de renseignements : d'abord des renseignements statistiques sur la consommation de chaque variété de produits pendant les dernières années qu'elle applique, par extrapolation progressive, à l'année suivante; puis des états faisant ressortir, d'après les résultats des fabrications de l'année écoulée, la quantité des tabacs des différentes catégories nécessaires pour obtenir 100 kilos d'un produit fabriqué déterminé. Munie de ces renseignements, l'Administration peut établir son programme d'achats, tant pour les tabacs indigènes que pour les tabacs exotiques. Ceux-ci

répondent à un double but : par leurs qualités particulières ils sont, seuls, susceptibles d'être utilisés dans la fabrication de certains produits de choix; en outre, la récolte indigène ne répond pas toujours rigoureusement aux prévisions; il intervient trop d'éléments variables pour qu'on puisse escompter un chiffre certain; c'est ainsi que de 1905 à 1906, la récolte indigène est passée du simple au double pour une étendue cultivée sensiblement identique. Il est donc prudent de disposer d'une autre source d'approvisionnements. D'une manière générale, on peut dire que les tabacs corsés français servent à la fabrication du tabac à priser et à mâcher, concurremment avec certains tabacs américains; les tabacs légers français interviennent dans la fabrication du scaferlati et des cigarettes en tabac noir. Les tabacs exotiques figurent, en majeure partie, dans la composition des cigares.

A titre d'exemple, voici le programme d'achat des tabacs exotiques pour l'année 1923.

I. Tabacs exotiques ordinaires :

Virginie pour poudre.....	500.000 kgs
Kentucky corsé pour rôles et carottes..	300.000 »
Kentucky léger pour scaferlati supérieur et ordinaire	6.000.000 »
Kentucky Burley	2.000.000 »
Maryland	3.700.000 »
Crus divers	1.500.000 »
Total:.....	15.000.000 kgs

II. Tabacs exotiques supérieurs :

a) Tabacs de capes et de sous-capes :

Capes 1^{re} classe

Cigares supérieurs de la Manufacture de Reuilly	27.000 kgs
Favoritos et Selectos.	4.000 »
Londrecitos et Millares I. H.....	»

Capes 2 ^e classe	Cigares, cigares français et alsaciens....	65.000	»
Capes 3 ^e classe	Picaduros et cigarillos	néant	
Sous-capes	Cigares Patriotas ...	15.000	»

Total des tabacs de capes et sous-capes	111.000 kgs
b) Tabacs du Brésil	2.500.000 kgs
c) Tabacs d'Orient	néant
d) Tabacs de la Havane.....	25.000 »
e) Tabacs de Virginie Bright.....	150.000 »

Connaissant l'importance de ses besoins dans chaque variété, l'Administration propose au Ministre un prix-limite pour chaque type et pour les tabacs exotiques, le mode d'achat : adjudication, marché de gré à gré, achat direct, qui lui paraît le plus économique.

Nous allons maintenant passer en revue les dispositions législatives ou réglementaires auxquelles sont soumis les achats de tabacs en distinguant, d'une part, les tabacs indigènes, d'autre part, les tabacs exotiques.

I. — ACHATS DES TABACS INDIGÈNES

Décret du 29 décembre 1810. — Ce décret est essentiel, en ce sens que c'est lui qui établit le monopole de la fabrication du tabac et de la vente des produits fabriqués par la Régie. Dans l'intérêt général des finances publiques, Napoléon I^{er} établit ce monopole dont il évalue le rendement à 80.000.000 fr. environ. C'est là un impôt simple, pratique, permettant, par une faible modification des tarifs, de procurer au Trésor des sommes qui pourront devenir considérables en période de besoins exceptionnels.

La Régie ne doit s'approvisionner qu'en tabacs indigènes, sauf pour une proportion maxima de 1/10^e. Le mode d'achat en est réglé de la façon suivante :

Dans le courant de janvier, l'Administration fait

connaître, par voie de publication et d'affiches, les prix fixés pour les tabacs de la prochaine récolte. Il est constitué des arrondissements de culture qui comprennent des terres fournissant des tabacs d'égale valeur ; dans chacun de ces arrondissements, le tabac est classé en trois qualités, à chacune desquelles correspond un prix déterminé. En outre, comme la fixation des prix a lieu en janvier et que l'on ne sait pas encore si les conditions atmosphériques de l'année seront favorables, on prévoit, pour chaque qualité, trois prix suivant que la récolte sera bonne, médiocre ou mauvaise.

Dans le mois de novembre de la même année, une commission composée du sous-préfet, de deux experts désignés par lui et d'un employé supérieur de la Régie déclare si la récolte est bonne, médiocre ou mauvaise. Du 1^{er} novembre au 1^{er} mars, la Régie prend livraison des tabacs dans des magasins spéciaux, où ils sont classés en première, deuxième et troisième qualités. Les cultivateurs sont payés comptant du montant de leurs livraisons.

On voit que, sous le régime de 1810, l'élément administratif seul procède à la fixation des prix, au classement des tabacs et décide de la qualité de la récolte de chaque année.

Loi du 24 décembre 1814. — Dans le courant de janvier, le Ministre des Finances fait connaître par voie de publication et d'affiches les prix fixés pour les tabacs de la récolte prochaine, pour chaque arrondissement où la culture aura été autorisée. Les prix sont déterminés respectivement pour les première, seconde et troisième qualités.

Dans les départements où la culture a été autorisée, les cultivateurs qui auront obtenu des permis de planter ou qui se seront conformés aux dispositions de l'ordonnance du 29 juin 1814 (1) recevront, pour leur récolte, les prix fixés au mois de janvier précédent.

(1) Ordonnance imposant certaines sujétions aux planteurs, relativement à la déclaration et à la vérification des tabacs.

Quant aux arrondissements où la culture cesse d'être autorisée les années suivantes, le Ministre des Finances arrêtera, dans le courant de décembre 1814, les prix relatifs à la récolte de l'année 1815, qui ne pourront être inférieurs de plus d'un quart aux prix les plus bas anciennement consentis par la Régie. D'ailleurs, si les cultivateurs de ces arrondissements préfèrent exporter leurs tabacs, ils en ont la faculté, sous réserve de se conformer aux dispositions réglementaires.

Du 1^{er} novembre au 1^{er} mars, la Régie prend livraison des tabacs dans des magasins spéciaux; des experts, nommés, moitié par le sous-préfet, sur l'avis des dix principaux, planteurs de tabac de l'arrondissement, moitié par la Régie, procèdent à la vérification et au classement ; en cas de désaccord, ils sont départagés par un tiers expert, nommé d'avance par le préfet.

Les planteurs pour lesquels la vérification de la culture fera ressortir un excédent d'un cinquième seront, à titre de sanction, déchus de ce droit de participer à la fixation des prix par le Ministre des Finances.

Les cultivateurs sont payés comptant du montant de leurs livraisons.

Enfin, pour les feuilles de pied non marchandes, la loi prévoit que la Régie pourra les acheter de gré à gré à prix débattus; si l'accord n'est pas possible avec le planteur, celui-ci à la faculté de les exporter.

Loi du 28 avril 1816. — Le Directeur Général des Contributions indirectes fait connaître, dans le mois d'octobre de chaque année, dans chacun des départements où la culture est autorisée, la quantité de tabac nécessaire à la Régie. Il répartit les quantités entre ces départements. Le préfet, en Conseil de préfecture, après avoir consulté deux des principaux planteurs de chaque arrondissement et le Directeur des Contributions indirectes du département, détermine le nombre d'hectares de terres qui seront cultivées en tabacs, ceux-ci seront achetés par l'Administration; soit par voie d'adjudication, soit par soumission ou traité avec les planteurs de

tabac, soit encore suivant les usages des années précédentes.

Le préfet détermine aussi, toujours après avoir entendu deux des principaux planteurs et le Directeur des Contributions indirectes du département, les formalités relatives à la culture du tabac ainsi que le mode de classification, expertise et livraison de la récolte. Dans les arrondissements où le mode d'achat choisi aura été l'adjudication ou la soumission, il sera dressé un cahier des charges, indiquant, d'une façon très précise, les obligations des soumissionnaires. Les clauses seront la loi des parties et ne pourront être modifiées par aucuns règlements ou circulaires. Seuls, les planteurs reconnus solvables ou bien ceux qui fournissent caution seront admis aux adjudications.

Si le préfet décide que l'achat des tabacs en feuilles se fera suivant les anciens errements, il déterminera le mode de surveillance, de contrôle et de livraison de la récolte.

Le préfet fixe, toujours avec l'aide des mêmes compétences, les prix des diverses qualités de tabac qui ne seront jamais inférieurs à ceux accordés en 1815 pour la récolte de 1816. Une prime de 0 fr. 10 par kilo peut être alloués pour les qualités surchoix.

La loi de 1816 est caractérisée par l'autonomie très large qu'elle laisse au préfet qui fixe le mode d'achat à employer et les prix. Elle reflète le régime qui régnait à l'époque où elle fut promulguée.

Loi du 12 février 1835. — Cette loi qui proroge le monopole jusque 1842, présente cette particularité que c'est, désormais, le Ministre des Finances qui fixe, chaque année, les prix des tabacs pour les diverses qualités de la récolte de l'année suivante, pour chaque arrondissement où la culture est autorisée. L'avis en est donné par voie de publication et d'affiches.

Les plaintes des planteurs ne tardèrent pas à s'élever; ils prétendaient que les tabacs indigènes étaient payés moins cher que les tabacs exotiques, de qualité compa-

rable. La décision ministérielle du 17 octobre 1835 répond à ces doléances.

Décision ministérielle du 17 octobre 1835. — Il importe de remarquer, y est-il déclaré, que les tabacs indigènes sont livrés à l'Administration dans ses magasins, non desséchés et non emballés; elle doit faire procéder à ces opérations à ses frais; de plus, la dessiccation du tabac lui fait perdre un poids appréciable; en outre, la surveillance de la culture entraîne pour l'Administration des dépenses qui grèvent les prix d'achat et dont il y a lieu de tenir compte, alors que les tabacs exotiques sont livrés franco de port, desséchés et emballés, en somme tout prêts à être utilisés.

L'Administration aurait pu, déclare le Ministre, mettre en adjudication les fournitures de tabac dans les départements où la culture est autorisée; c'eût été là un moyen pour elle d'obtenir des conditions de prix favorables. Si elle n'y a pas eu recours, c'est uniquement pour ménager les habitudes des planteurs, à qui un pareil système n'aurait guère convenu.

Enfin, le Ministre ajoute qu'il est contraint de recourir à une autre mesure pour garantir la stricte application de la loi qui lui attribue la fixation des prix; il s'agit d'éviter que le mode de nomination des experts n'aboutisse à fausser le classement au détriment du Trésor. L'expertise par laquelle les tabacs sont classés sera désormais confiée par le préfet à une commission de cinq experts nommés directement par lui, sans aucune intervention ni proposition des planteurs; il choisira des personnes expérimentées, n'ayant aucun intérêt dans la culture du tabac et qui comprendront, obligatoirement, le garde et le contrôleur du magasin de l'Administration.

Ces mesures sont prises dans le but de ménager les intérêts des contribuables et de ne pas favoriser d'une manière illégitime et abusive la seule classe des planteurs de tabac.

Tel est le régime qui a fixé les modalités des achats

de tabac pendant près de quatre-vingts ans. A part des élévations des tarifs, nous ne trouvons aucune disposition réglementaire nouvelle avant l'arrêté du 3 septembre 1912.

Arrêté du 3 septembre 1912. — Cet arrêté modifie la composition des commissions d'expertise des tabacs indigènes. Nous avons vu que, d'après la décision ministérielle du 17 octobre 1835, celles-ci se composaient de cinq membres nommés par le préfet, dont deux sont obligatoirement des fonctionnaires de l'Administration des tabacs, les autres étant assujettis à la seule condition d'être expérimentés dans la culture du tabac. Mais cette composition des commission d'expertise donnait lieu à de sérieuses critiques. Plus spécialement au début du ^{xx}e siècle, les prescriptions ministérielles n'étaient plus appliquées dans l'esprit qui les avait inspirées. Dans certains départements, les préfets nommaient experts des personnes intéressées à la culture du tabac ou dont l'indépendance à l'égard des planteurs n'était pas toujours complète, de telle sorte que les résultats des livraisons accusèrent, dans certains centres de production, des surclassements très onéreux pour le Trésor. Les planteurs, de leur côté, élevaient aussi de vives plaintes contre le choix des préfets qu'ils prétendaient inspiré par des pensées politiques plutôt que par des préoccupations de compétence. Une réforme s'imposait donc dans le mode de composition des commissions d'expertise. C'est l'objet de l'arrêté et de la décision ministérielle du 3 septembre 1912.

Les commissions de classement sont composées de cinq membres, nommés par le préfet. Deux d'entre eux sont des fonctionnaires, les trois autres sont pris parmi les meilleurs planteurs de chaque circonscription, d'après les règles suivantes dont nous indiquons les points essentiels.

Pour chaque circonscription d'achat et pour chaque département de cette circonscription, la Régie dresse la liste des planteurs ayant pratiqué la culture sans inter-

ruption pendant les six dernières années, par ordre décroissant de la somme des valeurs moyennes annuelles de leurs récoltes. Sont rayés d'office les planteurs non inscrits sur les listes électorales, ceux qui refusent de signer l'engagement de s'acquitter des diverses obligations incombant aux experts, et enfin ceux contre lesquels il a été dressé, au cours des cinq dernières années des procès-verbaux administratifs ou des procès-verbaux judiciaires pour refus d'exercice, injures aux fonctionnaires de l'Administration ou troubles dans les opérations des commissions.

Les noms de la liste générale ainsi établie sont répartis alternativement et suivant l'ordre d'inscription entre les différentes commissions à constituer, de manière à former, pour chacune d'elles, une liste d'éligibles comprenant, au plus, cinquante noms. Sur cette dernière liste, l'Administration choisit les trois cinquièmes des noms et la nouvelle liste ainsi constituée est celle qui est soumise au choix des planteurs. Ceux-ci élisent douze candidats sur lesquels le Directeur général des Manufactures de l'Etat en désigne six. C'est parmi ces six que le préfet choisit les trois experts titulaires et un ou deux suppléants.

L'arrêté envisage un certain nombre de cas où les diverses listes que nous avons mentionnées plus haut ne contiendraient pas un nombre suffisant de planteurs. La commission d'expertise pourrait alors être réduite aux deux fonctionnaires et à deux planteurs ou même aux deux fonctionnaires seulement. Nous n'entrerons pas dans le détail de l'examen de ces cas.

A titre transitoire et pendant une période de cinq ans, les anciens experts ayant participé à la livraison qui a précédé la mise en vigueur du présent arrêté sont portés de droit en tête de la liste particulière des éligibles correspondant à la commission dont ils faisaient partie.

Enfin, les planteurs nommés experts par le préfet ne peuvent siéger qu'après avoir prêté serment devant le

préfet ou son délégué, avoir assisté à la formation des échantillons-types et signé le procès-verbal de l'opération.

En résumé, les dispositions essentielles de cet arrêté, très important au point de vue du classement des tabacs par qualités, aboutissent à la conséquence suivante : par le jeu d'une succession multiple de listes dans l'établissement desquelles interviennent successivement les qualités professionnelles des planteurs, puis l'Administration, puis le vote des planteurs, puis encore l'Administration, les commissions d'expertise comprennent, en définitive, trois représentants des planteurs contre deux de l'Administration. Si multiples et si minutieuses que puissent être les précautions dont on entoure la désignation des premiers, ceux-ci n'en sont pas moins planteurs avant tout ; on devine à quelles conséquences singulières peut aboutir un système dans lequel le vendeur participe, avec voix prépondérante, sinon à l'établissement des prix, du moins à l'appréciation de la qualité de la marchandise qu'il vend.

Décision ministérielle du 3 septembre 1912. — Nous ne faisons que mentionner cet acte qui fixe les détails d'application de l'arrêté du 3 septembre 1912, en ce qui concerne la désignation des circonscriptions, le calcul des moyennes annuelles, l'établissement des listes particulières par commission, le choix à exercer par les planteurs, la formation des échantillons-types...

Loi du 7 août 1913. — L'article 42 de la loi des finances du 7 août 1913 vient encore modifier la composition des commissions et le mode de désignation des experts. Aux termes de cet article, les commissions chargées chaque année de procéder au classement des tabacs indigènes sont composées de cinq membres. Deux d'entre eux sont, de droit, des planteurs élus par les planteurs de chaque circonscription. Le cinquième expert est désigné par le Président du Tribunal civil du chef-lieu des arrondissements dans lesquels siègent les commissions. parmi les planteurs de tabac.

Bien que ce texte ne spécifie pas nettement les attributions du cinquième expert, les débats qui ont eu lieu à la Chambre indiquent que celle-ci a voulu appliquer aux expertises de tabacs, les règles du droit commun et que, par suite, ce cinquième expert aura pour rôle de décider souverainement en cas de désaccord entre les deux parties en présence.

Ce système se rapproche de celui qui a fonctionné au début du monopole, avec une différence, toutefois ; c'est que les experts des planteurs sont élus au suffrage direct, au lieu d'être présentés au deuxième degré ; en outre, le tiers expert est désigné par le président du Tribunal civil au lieu d'être choisi par le préfet. Il donne satisfaction aux planteurs qui ont élevé de vives plaintes contre l'arrêté du 3 septembre 1912 parce qu'il leur reconnaissait seulement la faculté de choisir sur une liste établie par l'Administration les candidats susceptibles d'être désignés comme experts, tandis que la loi de 1913 leur permet de nommer eux-mêmes leurs représentants au sein de la commission.

En 1919, nous trouvons une abondante réglementation des achats des tabacs indigènes. Nous n'en citerons que les points essentiels, à savoir :

Loi de finances du 31 mars 1919. — Elle déclare, dans son article 5, que :

« Les dispositions de l'article 4 de la loi du 12 février 1835 sont remplacées par les suivantes :

« Les prix des tabacs indigènes seront fixés, chaque année, pour les diverses qualités de la récolte suivante, par une commission composée de huit membres dont quatre désignés par le Ministre des Finances parmi les fonctionnaires de l'Administration des Manufactures de l'Etat et quatre désignés à l'élection parmi les planteurs de tabac selon la procédure instituée par la loi des finances de 1913.

« La commission sera présidée par un Président de Chambre de la Cour des Comptes, lequel en cas de partage des voix, aura fonction d'arbitre.

« Un décret rendu dans les trois mois de la promulgation de la présente loi, fixera les détails de l'élection des membres de la commission. »

Loi de finances du 12 août 1919. — L'article 29 déclare que :

« L'élection des membres de la commission de fixation du prix d'achat des tabacs indigènes, instituée par l'article 5 de la loi de finances du 31 mars 1919 aura lieu par circonscriptions régionales. Un décret rendu dans le mois de la promulgation de la présente loi déterminera les circonscriptions et le nombre de membres à élire dans chacune d'elles. »

Décret du 30 août 1919. — Il fixe les modalités d'application de la loi du 12 août 1919 (art. 29). Nous n'en indiquerons que les dispositions essentielles, leur détail ne touchant que d'assez loin à la question qui nous occupe.

Il est créé trois circonscriptions comprenant : l'une, les départements du Sud-Ouest et de l'Ouest, l'autre les départements du Sud-Est et la troisième, les départements du Nord et de l'Est ; la première est de beaucoup la plus importante.

Chacune de ces circonscriptions élit respectivement :

La première : 2 membres titulaires, 4 membres suppléants.

La deuxième : 1 membre titulaire, 2 membres suppléants.

La troisième : 1 membre titulaire, 2 membres suppléants.

Il est procédé aux élections conformément aux dispositions du décret du 7 août 1913 (art. 3) que nous avons étudié plus haut.

Les contestations relatives aux élections sont jugées par le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat.

La proclamation des résultats généraux de l'élection est faite au plus tard le 15 novembre de chaque année par une commission centrale nommée par le Ministre

des Finances et composée d'un conseiller d'Etat, président, d'un conseiller à la Cour des Comptes et d'un inspecteur des Finances, membres.

Les contestations sur les résultats définitifs de l'élection seront portées devant le Conseil de préfecture de la Seine, sauf recours au Conseil d'Etat.

Les membres titulaires convoqués par le président de la commission ont droit au paiement d'indemnités pour tenir compte de leurs frais de déplacement.

Enfin, le décret précise que les dispositions précédentes ne sont pas applicables à l'Alsace et à la Lorraine.

Loi du 31 juillet 1920. — Signalons deux dispositions de la loi de finances du 31 juillet 1920 ayant trait aux achats de tabacs.

La première stipule que la retenue à effectuer sur le prix d'achat des tabacs indigènes, autorisée par les articles 38 de la loi du 24 décembre 1814 et 1^{er} de la loi du 21 avril 1832 et spécialement affectés aux frais d'expertise et autres dépenses à la charge des planteurs, est fixée, à partir de la livraison de la récolte de 1920, à 1 centime par franc de la valeur des tabacs admis à paiement, au lieu de 1 centime par kilo, comme elle l'était antérieurement.

La seconde modifie l'article 5 de la loi de finances du 31 mars 1919. Désormais, au lieu d'être fixés chaque année en décembre pour la récolte suivante, les prix des tabacs seront fixés pour la récolte de l'année en cours.

Loi du 30 décembre 1922. — Cette loi modifie les conditions de classement et de fixation des prix des tabacs indigènes.

1° La commission paritaire, instituée par la loi de finances du 31 mars 1919 (article 5) fixe, pour chaque commission d'expertise, le prix moyen aux 100 kilos de l'ensemble des tabacs à livrer à ladite commission, établit le nombre et les caractéristiques des différentes qualités et fixe les prix correspondant à ces différentes qualités;

2° Un nouveau système est institué, permettant de payer immédiatement aux planteurs un prix représentant approximativement la valeur de la récolte et de le compléter ensuite à sa valeur exacte. Acet effet, le planteur reçoit, le jour du classement, la somme calculée provisoirement d'après les tarifs de la commission. Après l'achèvement des travaux de la commission de réception des tabacs, les prix définitifs sont calculés et appliqués à la récolte provenant de chaque cultivateur.

3° Enfin, les experts investis d'un mandat électif conféré par le suffrage universel ne peuvent pas participer au classement des récoltes des planteurs appartenant à la circonscription électorale qui leur a confié ce mandat.

L'origine de cette loi est la suivante : d'après le régime de 1919, la commission paritaire de fixation des prix fixait les qualités et les prix des qualités. Les commissions d'expertise créées par la loi du 7 avril 1913 et qui, nous l'avons signalé, renferment une majorité de représentants des planteurs, procédaient au classement. On imagine aisément à quels abus a pu conduire ce système; les commissions classaient, sans le moindre scrupule, la presque totalité des tabacs en première qualité, au grand détriment du Trésor. Pour remédier à cette situation, l'Administration des Manufactures de l'Etat instaura un système qui permit de neutraliser l'action néfaste de ces commissions. La commission paritaire de fixation des prix dont la composition offre plus de garanties d'impartialité, fixe le nombre et la définition des qualités, et un *prix moyen global*; elle fixe aussi les prix de chaque qualité. Les commissions d'expertise se bornent à répartir les tabacs entre les différentes qualités, mais leur action ne peut plus être préjudiciable aux intérêts du Trésor, car elles se bornent, en somme à répartir entre les différents planteurs les sommes dont elles disposent, à savoir : le produit du prix moyen par le poids total de la récolte.

Résumé. — En résumé, les règles qui président actuel-

lement aux achats de tabacs en feuilles indigènes sont les suivantes :

1° Une commission de classement composée de cinq membres, dont deux fonctionnaires, deux planteurs désignés par leurs pairs et un planteur désigné par le Président du Tribunal civil, procède au classement des tabacs (loi du 7 août 1913) ;

2° Une commission paritaire, composée de 8 membres, 4 fonctionnaires, 4 représentants des planteurs élus par leurs pairs et présidée par un Président de Chambre de Cour des comptes, fixe les prix des tabacs (loi du 31 mars 1919). Depuis 1922 (loi du 30 décembre 1922), les décisions de cette commission se traduisent par la détermination du nombre et la définition des qualités, la fixation d'un prix moyen global et des prix de qualité. Chaque commission d'expertise dispose d'un prix moyen aux 100 kilos pour les tabacs qui lui sont livrés. Son action se borne à répartir les tabacs entre les différents qualités ; elle est sans effet sur la dépense totale.

Examen critique du mode d'achat des tabacs indigènes. — L'histoire de la réglementation de la culture et du mode d'achat des tabacs indigènes est instructive, en ce sens qu'elle illustre, d'une façon remarquable, le développement de l'influence des planteurs sur la fixation des prix et le classement des tabacs. D'abord laissés à l'initiative seule de l'administration sous les régimes autoritaires du début du siècle dernier, ces éléments furent ensuite déterminés, après des consultations de plus en plus fréquentes des intéressés. L'influence de ceux-ci cesse de s'accroître et atteint son maximum en 1913, où les planteurs interviennent en maîtres dans le classement des tabacs. Il est également intéressant, en regard de cette action persistante, de voir se manifester la résistance de l'Administration de la Régie qui, gardienne des intérêts généraux, s'efforce par tous les moyens de neutraliser l'action des planteurs en ce qu'elle a de contraire au bien public. C'est ainsi que la loi du

30 décembre 1922 fut pour elle un succès car elle lui permit de limiter la dépense et le gaspillage des deniers publics. Toutefois les planteurs possédant la majorité dans les commissions de classement sacrifièrent délibérément la qualité à la quantité, à tel point qu'une réforme s'impose, d'une manière indiscutable. Pourtant, la question est complexe. Nous allons essayer d'en préciser quelques éléments.

Nous examinerons, à cet effet, les questions suivantes :

1° Peut-on concevoir un système d'achat des tabacs indigènes entièrement différent du système actuel ;

2° Le système actuel donne-t-il satisfaction aux intéressés, les planteurs, d'une part, la Régie d'autre part ? Dans la négative, quelles améliorations propose-t-on d'y apporter ?

1° Il importe de bien remarquer que le problème de l'achat des tabacs indigènes est entièrement différent de celui que pose l'achat de fournitures quelconques. A vrai dire, même, l'opération par laquelle l'Administration s'engage à acquérir les feuilles produites par le planteur, moyennant le paiement d'une certaine indemnité, est tout à fait différente du contrat de vente habituel. Car il ne faut pas oublier que : en premier lieu, le planteur n'est pas libre de se livrer à la culture du tabac, il doit y être autorisé ; en second lieu, l'Administration s'oblige à acheter toute sa récolte et elle est le seul acheteur possible ; enfin, par la surveillance qu'elle impose aux planteurs, elle se réserve le droit d'intervenir à tout moment dans les opérations de la culture et même d'une façon singulièrement minutieuse.

Il y a donc là un contrat d'une nature spéciale que l'on pourrait appeler contrat de culture, en vertu duquel le planteur s'oblige à se livrer à la culture du tabac sur une étendue déterminée et suivant des modalités déterminées et la Régie s'oblige à acheter les feuilles à un prix fixé.

On pourrait concevoir des systèmes différents qui, il est vrai, ne seraient pas à l'abri de toute critique. On

peut, par exemple, imaginer une culture libre, sans limitation d'étendue. La Régie achèterait les quantités dont elle aurait besoin, soit suivant les usages du commerce, soit par une sorte d'adjudication; le surplus pourrait être exporté. De cette manière, la Régie serait assurée de ne pas payer trop cher. Mais, en revanche, la fraude, actuellement très réduite, parce que la culture est l'objet d'une surveillance étroite, se développerait considérablement, si l'exportation prenait de l'importance. C'est un argument d'une valeur considérable auquel il faut bien le reconnaître, on se heurte, chaque fois que l'on veut étudier une réforme sérieuse du monopole des tabacs. En outre, il y a presque une impossibilité pratique, actuellement surtout, à exporter des tabacs en feuilles, qui comme ceux de France, ne présentent aucune qualité particulière et ne sont pas recherchés sur les marchés étrangers; ce sont des produits de faible valeur (quelques francs par kilogramme), pour la plupart incapables de supporter des droits de douanes considérables.

Le régime actuel, malgré ses imperfections, est donc, en quelque sorte, rendu nécessaire par l'existence même du monopole. Mais, si c'est le seul possible, il n'est pourtant pas admis sans critique par la Régie qui se plaint de payer trop cher les tabacs indigènes et par les planteurs qui prétendent le contraire. Où est la vérité?

Il est évident que c'est la détermination du prix de vente qui constitue le point délicat de la question qui nous occupe. Comment peut-on y parvenir sans trop d'erreurs? Nous avons déjà montré que la loi de l'offre et de la demande qui, dans tous les autres cas, résout le problème le plus simplement du monde, est inapplicable dans celui-ci. Plusieurs moyens se présentent à l'esprit.

Le premier consiste à considérer comme élément essentiel du prix d'achat le prix de revient. C'est la théorie des planteurs qui prétendent que l'Administration doit leur tenir compte des frais occasionnés par la culture du tabac. Elle n'est pas sans inconvénients. D'abord, il n'est pas facile de déterminer avec précision

le prix de revient d'un produit agricole. En faisant intervenir la valeur du sol, celle des engrais, la main-d'œuvre, les capitaux immobilisés, on arrive bien à posséder quelques renseignements sur l'ordre de grandeur de ce prix. L'Administration de la Régie n'a pas manqué de se livrer à des études de ce genre; mais leur résultat n'est qu'une approximation beaucoup plus éloignée de la vérité que s'il s'agissait d'un prix de revient industriel. En outre, comment transformer en chiffres l'avantage que présente pour un cultivateur, une culture familiale qui ne nécessite pas d'efforts pénibles, trouve l'emploi des femmes et des enfants et permet au sol de reconstituer ses éléments fertilisants? Comment aussi, pour être équitable, évaluer en argent les suggestions de toute sorte qu'impose au planteur la surveillance de la Régie? On voit à quelles difficultés on se heurte.

En outre, on ne comprendrait pas pourquoi, alors que tous les produits agricoles ou industriels se vendent au cours du jour, dans la détermination duquel l'élément prix de revient n'intervient que pour une faible part, les planteurs de tabac seraient l'objet d'une faveur spéciale et seraient certains d'être indemnisés dans tous les cas, des dépenses qu'ils ont engagées. Leur désir d'éliminer complètement le risque dans une pareille opération paraît difficile à justifier, d'autant plus que, dans la culture, les conditions atmosphériques exercent une influence primordiale et que le résultat n'est pas toujours en relation avec les efforts déployés.

C'est pourquoi, en face de cette théorie, s'en rencontre une autre qui est celle de l'Administration. La Régie désirerait voir fixer les prix des tabacs indigènes par comparaison avec les cours mondiaux des tabacs étrangers de qualité analogue. En outre, comme toute l'agriculture française bénéficie d'un régime de protection douanière, il y aurait lieu d'augmenter ces prix d'une prime de protection d'un taux raisonnable.

L'application de ce système ne donnerait lieu à aucune difficulté. Il est certain que les tabacs cultivés en Bel-

gique, par exemple, ont des qualités très voisines de ceux que l'on récolte dans le Nord de la France; il est certain également que les premiers sont payés aux producteurs moins cher que les seconds.

Un autre élément apparaît critiquable dans la détermination des prix d'achat des tabacs indigènes. Depuis 1924, les planteurs ont obtenu que les prix fussent fixés avant la plantation, pour la récolte de l'année suivante. Or, il n'existe pas de produits agricoles pour lesquels les producteurs soient assurés d'un prix de vente déterminé, si longtemps à l'avance et puissent ainsi échapper aux variations des cours, au détriment de l'acheteur.

2° Les règles adoptées pour l'achat des tabacs indigènes qui paraissent si favorables aux planteurs leur donnent-elles au moins satisfaction? Nullement. Leurs récriminations sont incessantes. Pourtant le tableau suivant qui indique les prix successifs d'achat de la récolte depuis plus d'un siècle montre qu'ils sont en progression constante, depuis 80 ans.

1810.....	80 fr.	1850.....	66 fr.
1816.....	81 fr.	1869.....	78 fr.
1818.....	89 fr.	1875.....	87 fr.
1819.....	90 fr.	1880.....	83 fr.
1821.....	73 fr.	1890.....	82 fr.
1825.....	66 fr.	1900.....	92 fr.
1835.....	73 fr.	1905.....	91 fr.
1836.....	64 fr.	1910.....	99 fr.
1840.....	61 fr.	1925.....	460 fr.
1842.....	61 fr.		

Et néanmoins, les planteurs, organisés en syndicat, depuis 1906, menacent constamment d'abandonner la culture du tabac. Quant à l'Administration, elle se plaint de payer trop cher les tabacs indigènes, environ 35 % plus cher que les tabacs exotiques de même qualité.

Les prix d'achat fixés par la commission paritaire ne résultent pas toujours de la seule considération de l'intérêt général et des intérêts raisonnables des planteurs. Ceux-ci, qui ont une influence politique considérable,

parviennent à obtenir du ministre des Finances la promesse de prix élevés. C'est là un exemple de plus de la prédominance du caractère politique de l'Etat sur son action économique. C'est pourquoi toutes les améliorations que l'on pourra apporter au mode d'achat des tabacs indigènes ne seront que des améliorations de second ordre, qui ne peuvent remédier à cette tare originelle.

Ce point admis, les perfectionnements à réaliser paraissent être les suivants : il est impossible, nous l'avons dit, de supprimer les commissions paritaires, étant donné les conditions particulières du problème. Mais il serait désirable que ces commissions se bornassent à fixer, avant la récolte, des prix provisoires ; elles détermineraient les prix définitifs, au moment de la réception, d'après les cours mondiaux des tabacs exotiques de même qualité.

En outre, il y aurait lieu de modifier la composition des commissions de classement en les constituant d'un nombre égal de représentants des planteurs et de fonctionnaires, l'un de ces derniers ayant voix prépondérante en cas de partage. Les planteurs n'auraient pas à craindre des abus de la part de ces commissions, puisque la commission paritaire fixerait les prix définitifs seulement après le classement des tabacs et qu'elle fonctionnerait quelque sorte, comme une juridiction d'appel.

Mais nous ne nous dissimulons pas que ces réformes ne sont que des réformes partielles et que l'on ne pourra jamais faire en sorte que les préoccupations électorales ne jouent, en définitive, le rôle prépondérant dans la détermination du prix d'achat des tabacs indigènes.

II. ACHATS DES TABACS EXOTIQUES

Le décret du 18 novembre 1882 stipule, dans son article 26 que : « le mode d'approvisionnement des tabacs

exotiques employés par l'Administration sera déterminé par un décret spécial. » C'est le décret du 25 janvier 1883 qui a fixé la législation sur ce point.

Les raisons d'une réglementation spéciale concernant le mode d'achat des tabacs exotiques, sont multiples. L'adjudication pure et simple, telle que la prévoit le décret de 1882, présente de sérieux inconvénients. En effet, dans un pays comme la France, où l'Etat est seul fabricant et seul acheteur de tabacs, le commerce auquel donne lieu ce produit n'est pas assez actif pour susciter la création de nombreuses maisons, servant d'intermédiaires pour l'achat des tabacs étrangers et dont la concurrence maintiendrait les prix à des taux acceptables.

L'Administration des tabacs a donc été conduite, pour obtenir des conditions meilleures, à se rapprocher autant que possible des producteurs. Or, on ne peut évidemment songer à imposer aux vendeurs étrangers toutes les formalités vexatoires de l'adjudication, sous peine de voir disparaître leurs offres. En outre, pour certaines variétés, l'énormité des besoins de la Régie française comparée à l'importance de la récolte est telle que sa simple apparition sur un marché déterminé peut y amener un véritable bouleversement des prix. Ce fait est surtout frappant pour le tabac de l'Etat de Maryland; il est arrivé que les besoins de la Régie française ont dépassé la récolte d'une année. L'intérêt que présente parfois la substitution de certains crûs à d'autres, peu abondants ou d'un prix trop élevé, explique l'obligation de s'en tenir à des règles un peu moins restrictives que celles posées par le décret de 1882. Nous allons donc étudier d'abord les textes qui régissent la matière, puis nous verrons quels résultats pratiques ils ont permis d'obtenir.

Décret du 25 janvier 1883. — En principe, c'est encore l'adjudication, c'est-à-dire l'achat avec concurrence et publicité qui est la règle. Une adjudication distincte doit être passée pour chaque espèce de tabac. L'annonce doit en avoir lieu, au moins vingt jours à l'avance, par

voie de publication et d'affiches à Paris et dans les principales villes où existe un commerce de tabacs.

Un cahier des charges générales et un cahier des charges particulières à chaque adjudication en fixent les conditions.

Des types déterminés, en conformité desquels les livraisons doivent être faites, sont déposés au service de l'expertise.

L'Administration peut traiter de gré à gré dans un certain nombre de cas, limitativement prévus. Ces marchés doivent être autorisés par le ministre qui fixe le maximum des prix. Ces cas sont les suivants :

1° Lorsqu'une adjudication n'a pas donné de résultat ou que la totalité du lot n'a pu être adjugée;

2° Lorsqu'une adjudication ayant abouti, l'Administration juge utile d'augmenter ses approvisionnements;

3° Lorsque l'importance des besoins est telle que l'annonce de la demande sur le marché puisse le troubler profondément et provoquer une élévation considérable des prix;

4° Lorsque l'adjudicataire est défaillant et qu'il ne peut justifier qu'il a acheté les quantités requises;

5° Lorsqu'il s'agit de quantités trop peu importantes pour faire l'objet d'une adjudication;

6° Lorsque la valeur des tabacs ne peut être établie qu'au moyen d'essais préalables;

7° Lorsque la qualité du tabac est trop variable pour qu'il soit possible de constituer un type constant;

8° Lorsque les tabacs en question n'étant pas employés d'une manière courante, l'Administration n'est pas en mesure de constituer les types requis.

Par analogie avec l'article 18 du décret du 18 novembre 1882, tout marché de gré à gré doit rappeler celui des paragraphes de l'article 6 du décret du 25 janvier 1883 dont il est fait application. Le paragraphe 3 laisse à l'Administration une large possibilité de procéder par achat de gré à gré.

Les marchés de gré à gré, sauf dérogation spéciale

approuvée par le ministre sont soumis aux dispositions du cahier des clauses et conditions générales relatives aux achats de tabacs que nous étudierons plus loin.

Au moment de la liquidation d'une adjudication ou d'un marché, l'Administration peut admettre une tolérance de 10 % sur les quantités à livrer.

Enfin l'Administration des Manufactures de l'Etat peut, sans autorisation préalable du ministre, traiter de gré à gré, en suivant les usages du commerce, pour l'acquisition des tabacs sains extraits des colis atteints de mouillure ou pour l'achat d'échantillons de tabacs jusqu'à 20.000 francs.

Achats de gré à gré. — Nous venons de voir que le décret du 18 novembre 1883 autorise l'Administration à traiter de gré à gré dans différents cas, en particulier, quand l'importance de la demande est telle qu'elle est susceptible de troubler l'équilibre du marché. C'est là une disposition essentielle qu'il est regrettable de voir limitée aux tabacs en feuilles, et qui devrait trouver place non pas dans le décret précité, mais dans le décret général du 18 novembre 1882.

Ces achats de gré à gré sont effectués par des missions composées, en principe, d'au moins deux agents supérieurs des Manufactures de l'Etat qui se rendent sur les lieux de production; ce sont alors des achats directs. En outre, l'Administration procède aussi à l'achat de gré à gré de tabacs en feuilles dans les ports du continent européen.

L'article 11 du décret du 18 novembre 1883 fixait les attributions de ces agents, ainsi que celles des consuls qui sont appelés dans les pays étrangers, à négocier les traites. Cet article a été abrogé par le décret du 20 novembre 1908.

Décret du 20 novembre 1908. — Il spécifie que les achats de tabacs sur les marchés étrangers sont effectués, pour le compte de l'Etat, par les consuls. Ceux-ci doivent obligatoirement, être assistés d'agents spéciaux des Manufactures de l'Etat, toutes les fois que la valeur

totale des achats effectués dans un même poste consulaire, au cours d'une année est supérieure à 500.000 fr. Jusqu'à concurrence de 1.000.000 de francs le concours d'un seul agent suffit ; au-delà, il en faut deux.

Toutes les dépenses entraînées par ces achats (dépenses d'achats proprement dites et frais de mission) donnent lieu à l'établissement de factures par le chef de la mission ou par le chancelier du poste, si c'est le consul qui procède aux achats. Les paiements sont effectués par les banques locales qui opèrent pour le compte d'un établissement financier de France, en compte courant avec le Trésor.

L'article 5 du décret fixe la rétribution allouée aux consuls pour les opérations précédentes :

1° Pour les consuls opérant seuls : 1 % ;

2° Pour ceux qui opèrent avec le concours d'un ou plusieurs agents de la Régie : 3 % sur le premier million ; 1 % au-delà d'un million (au pair du change).

Le décret du 22 juin 1909 a fixé le mode de partage de cette allocation entre le consul et le chancelier : 2/3 au consul, 1/3 au chancelier.

Instruction ministérielle du 20 novembre 1908. — L'instruction du 20 novembre 1908 précise le rôle et les attributions du chef de mission. Elle lui confère une indépendance et une initiative très grandes. Il a seul pouvoir de choisir les courtiers, de prendre part aux adjudications, de passer des marchés et d'engager l'Administration des Manufactures de l'Etat. Il prend, *seul*, les décisions ; ses adjoints n'ont qu'un rôle consultatif et ne se livrent qu'à des études préliminaires ; ils ne prennent aucune décision définitive, ce sont là des attributions extrêmement étendues, et une initiative très large. Le fait mérite d'être signalé ; il n'est pas si fréquent de voir, en temps de paix, un agent de l'Etat posséder une telle liberté d'action.

Les achats doivent être maintenus dans les limites de quantités et de prix fixées par le ministre. Une tolérance de 5 % d'excédent sur les quantités prévues est

laissée à l'initiative du chef de mission sous la condition que ce dépassement n'entraîne aucun excédent de dépense.

Les achats ne doivent s'appliquer qu'à des matières existant en magasin et préalablement reconnues. Cette restriction a pour but d'éviter l'achat de tabacs encore verts, qui pourraient donner lieu à des surprises.

L'instruction étudie, ensuite, le mode d'établissement des factures relatives aux différentes dépenses et leur mode de paiement; nous n'entrerons pas dans le détail de ces explications.

Dans la pratique, le système des achats directs dans les pays de production est extrêmement simple et rapide. Le ministre fixe, sur la proposition du directeur général des Manufactures de l'Etat, des maxima de prix pour chaque variété de tabac dont l'achat est envisagé (et dans chaque variété, pour chaque catégorie). L'Administration des Manufactures de l'Etat a, ensuite, qualité pour conclure d'une façon ferme un marché qui satisfait à ces conditions, quelle que soit son importance. Elle n'est pas tenue de solliciter l'approbation préalable du ministre, pour toute dépense supérieure à 50.000 francs comme pour les achats de fournitures ou de matériel.

Les achats se traitent par correspondance suivant les usages du commerce et sans que le fournisseur soit obligé de rédiger une soumission sur papier timbré.

Décret du 14 février 1915. — Les achats directs des tabacs exotiques en feuilles dans les pays de production étaient presque impossibles pendant la période de guerre. Le décret du 14 février 1915 a pour but de permettre les achats de gré à gré des tabacs exotiques préalablement présentés en France. Une mission spéciale est chargée de ces achats; sa composition est fixée par le ministre des Finances qui indique, en même temps, les quantités à acheter et les limites de prix. L'achat fait l'objet d'un décompte établi par le chef de la mission et les paiements sont effectués à Paris par la caisse centrale du Trésor.

Cahiers des charges et conditions générales imposées aux fournisseurs de tabacs en feuilles (9 février 1885).

— Nous indiquerons sommairement les clauses essentielles de ce document qui sert de base à tous les achats de tabacs en feuilles. Laissant de côté les dispositions purement techniques, nous nous bornerons à l'examen de celles qui présentent un caractère plus général.

Ce cahier des charges comprend de nombreux articles (44).

TITRE I^{er}. — Le titre premier reproduit, avec très peu de modifications, les dispositions générales contenues dans le décret de 1882 que nous avons étudié, relatives aux formes des adjudications et aux garanties exigées des fournisseurs. Les seuls points à signaler sont les suivants :

1° Le seul mode de dépôt des soumissions autorisé est leur réception des mains des déposants, sous pli cacheté, peu de temps avant la séance de l'adjudication ;

2° Les soumissions ne sont pas lues publiquement ; le conseil est seul juge de leur validité ;

3° L'approbation ministérielle a lieu dans les huit jours ;

4° Il n'y a, en aucun cas, de réadjudication. S'il y a égalité d'offres, les soumissionnaires en déposent immédiatement de nouvelles ;

5° Le cautionnement définitif doit être constitué dans les quinze jours qui suivent la date de la notification de l'approbation ministérielle.

TITRE II. — Il fait connaître les conditions auxquelles doivent se conformer les livraisons. Celles-ci doivent être effectuées dans les magasins de la régie, tous frais payés. Ce sont les employés de ces établissements qui fixent les quantités à livrer chaque jour, sans qu'il en résulte un droit à indemnité pour l'adjudicataire, dans le cas où il serait obligé de faire séjourner les tabacs

plus longtemps qu'il ne le pensait, dans les docks entrepôts.

Le cahier des charges indique minutieusement le mode d'échantillonnage, d'expertise et de contre-expertise appliqué pour le classement des tabacs. Nous n'entrerons pas dans le détail de ces opérations.

Pénalités pour retard : Des pénalités assez sévères sont prévues pour les livraisons en retard. Si les quantités indiquées au marché n'ont pas été livrées dans les délais fixés, il sera appliqué une pénalité égale à 20 % de la valeur des quantités manquantes, aux différentes dates de livraison ; l'importance du marché est diminuée de ces quantités. Dans la pratique, cette clause a été rendue un peu moins rigoureuse. On fixe un seul délai global pour la totalité des livraisons et si, à cette date, toutes les quantités prévues n'ont pas été livrées, on applique la pénalité.

Mais si l'adjudicataire peut faire la preuve qu'il a fait le nécessaire pour livrer les quantités manquantes et que le retard provient d'un cas de force majeure strictement interprété, il peut bénéficier d'un sursis provisoire pour le paiement de cette pénalité. A l'arrivée des tabacs en retard, ou bien si le fournisseur établit que la perte de ses tabacs résulte d'un sinistre de mer ou de toute autre nature, il peut obtenir la remise complète de la pénalité. Le cahier des charges fixe, d'ailleurs, un délai extrême, à l'expiration duquel les tabacs ne sont plus reçus, pour quelque motif que ce soit.

Le remboursement du cautionnement à l'adjudicataire n'a lieu qu'après qu'il a versé les sommes dont il est redevable aux différents titres énumérés dans le cahier des charges (faux transports, frais de manutentions, pénalités...)

L'Administration des Manufactures de l'Etat se réserve le droit d'acheter, par un procédé à sa convenance, les quantités supplémentaires qui lui seraient nécessaires, en dehors de celles prévues à l'adjudication.

D'après l'article 43, toute contestation est jugée par le ministre, après avis du Conseil Supérieur des Tabacs, avec recours possible au Conseil d'Etat.

Enfin, l'article 44 et dernier a trait aux marchés de gré à gré. Toutes les dispositions qui précèdent leur sont applicables, sauf dérogation expresse.

Résumé. — En résumé, la régie procède actuellement aux achats de tabacs exotiques, par voie de marchés de gré à gré dans les ports du continent et d'achats directs sur les lieux de production ; l'Adjudication publique qui est encore, théoriquement, la règle générale d'après le décret du 25 janvier 1885, n'est plus appliquée depuis la guerre ; il serait à souhaiter que, sur ce point, fût sanctionnée une pratique tellement courante qu'on ne pourrait la modifier sans inconvénient grave.

Examen critique. — Les méthodes employées pour l'achat des tabacs exotiques ont donné jusqu'ici des résultats excellents. Il ne faudrait pas croire, pourtant, qu'ils ont été obtenus sans difficulté. En ce qui concerne les achats directs sur les lieux de production, quand l'Administration de la Régie a voulu substituer ses agents aux courtiers en tabacs en feuilles, elle s'est heurtée à mille obstacles, et il a fallu toute la ténacité et l'habileté des premiers acheteurs pour triompher de la résistance sourde des commerçants qui voyaient disparaître une source de profits considérables.

Quant aux marchés de gré à gré, ils sont aussi très avantageux pour l'Administration. Une société, la Compagnie Générale des Tabacs, a été créée en France, il y a quelques années, dans le but de se substituer au commerce allemand des tabacs exotiques. La Régie, pour favoriser son développement en même temps que l'intérêt national, a été amenée à conclure avec cette Société des contrats de nature spéciale qui assurent à la Compagnie Générale des Tabacs un privilège pour l'approvisionnement de la Régie, qui, d'autre part, font participer la Régie aux bénéfices de la Compagnie. Ce sys-

tème a, d'ailleurs, été infiniment plus favorable à l'Administration qu'à la Compagnie Générale des Tabacs.

On peut dire que, dans l'ensemble, la Régie française achète les tabacs exotiques à des conditions très avantageuses. Cette observation est tellement vraie que les planteurs français, sentant le danger, déploient toute leur activité pour amener la Régie à diminuer l'importance de ses achats à l'étranger. Car, dans la composition de certains produits, interviennent des tabacs neutres, de remplissage, pour lesquels on pourrait indifféremment employer des tabacs exotiques ou indigènes, et les planteurs craignent que, en raison des économies qu'il permet de réaliser, l'emploi des tabacs exotiques ne se généralise. Une seule critique peut être retenue pour ce qui concerne l'achat des tabacs exotiques ; elle est, d'ailleurs, d'une portée très générale. L'importance des achats annuels doit être limitée à celle des crédits budgétaires. Or, il arrive fréquemment, surtout ces dernières années, que le ministre des Finances ou le Parlement rogne des crédits sur le chapitre des achats de tabacs. La Régie ne peut ainsi disposer au moment voulu des sommes qui lui seraient nécessaires pour profiter de cours particulièrement bas. L'année suivante, comme elle est obligée de s'approvisionner pour alimenter ses fabrications, elle subit les exigences des vendeurs. Pareil fait s'est produit en 1923-1924 ; les crédits de 1923 ont été insuffisants pour réaliser le programme d'achats prévu, et les tabacs achetés en 1924 ont été payés 5 dollars de plus aux 100 kilogs. Ce vice n'est pas particulier aux achats de tabacs exotiques, mais il apparaît ici d'autant plus funeste que les tabacs exotiques représentent une dépense annuelle de près de 250.000.000 de francs.

On a préconisé, comme remède, la création d'un fonds de roulement alimenté, d'une part, par un premier versement, d'autre part, par une dotation budgétaire annuelle correspondant aux besoins moyens de la Régie. Celle-ci disposerait ainsi d'une certaine avance qui lui

permettrait de mettre à profit les cours avantageux. Mais qui garantira qu'un ministre des Finances, toujours en peine d'argent, consentira à allouer des crédits à une caisse de cette sorte, quand elle ne serait pas vide, alors que tant d'autres sources de dépenses le sollicitent impérieusement ? Nous croyons plutôt qu'il serait fortement tenté d'y puiser et que la création envisagée n'apporterait qu'une amélioration éphémère.

III^e PARTIE

Les achats de l'Etat pendant la guerre de 1914

Nous venons de passer en revue les différents modes d'achats auxquels l'Etat a recours pour assurer l'exécution de ses services normaux. La guerre de 1914 vient de nous donner le spectacle d'un Etat obligé de faire face à des besoins immenses. Il lui a fallu, en premier lieu, assurer la subsistance des armées en campagne, fournir la nourriture et les effets d'habillement à des effectifs de plusieurs millions d'individus. La guerre moderne nécessitant la mise en œuvre d'un matériel puissant et varié, le gouvernement s'est vu dans l'obligation de faire fabriquer, tant dans ses arsenaux que dans des établissements privés, des quantités de canons, de camions automobiles, de chars d'assaut, et surtout de munitions qui défient l'imagination ; effort vraiment prodigieux, car notre artillerie lourde n'existait qu'à l'état d'ébauche, et nos canons de 75 n'étaient approvisionnés, au début de la guerre, qu'à 2.000 coups par pièce environ, soit à peu près les besoins journaliers dans les batailles de Verdun ou de la Somme. Enfin, la guerre se prolongeant au-delà de toute prévision, l'invasion d'une partie de nos plus riches provinces et la diminution de nombre des hommes-valides s'adonnant aux travaux des champs imposèrent bientôt à l'attention du gouvernement un grave problème, celui du ravitaillement de la population civile.

Dans ces trois domaines, l'Etat a dû déployer une activité considérable. Dans le premier, il a opéré à la fois par la voie de marchés et par réquisitions. Ainsi que nous l'avons déjà vu, il a été peu innové en ce qui

concerne les réquisitions, la législation qui les réglait s'étant révélée suffisante.

Le second domaine est celui des achats de matériel de toute sorte et de munitions. L'Etat s'est vu obligé de renoncer sur plus d'un point aux règles strictes du temps de paix, qui le préservent de tous risques, et d'y substituer un système plus souple permettant à un plus grand nombre d'individus de coopérer à la fourniture du matériel de guerre et de concourir ainsi à la défense nationale. Nous aurons à étudier tous les décrets et lois successifs qui ont institué et amélioré le système des avances aux fournisseurs de l'Etat. Nous examinerons ensuite les critiques que méritent les marchés passés par certains services.

Enfin, dans le domaine du ravitaillement de la population civile, les interventions se sont multipliées, non seulement pendant la guerre, mais encore en 1919 et 1920. L'Etat s'est fait commerçant en grains, en sucres, en pétrole, en combustibles, et, la plupart du temps, commerçant inhabile. Sans aucun scrupule, il a substitué son activité à celle des individus. Une législation considérable a réglementé cette matière. Sans l'étudier dans son ensemble, nous nous attacherons seulement à préciser le caractère de l'intervention de l'Etat, en tant qu'acheteur sur les marchés commerciaux. Nous verrons comment, spécialement pour ce qui concerne le blé, cette intervention, timide au début, a nécessité, de proche en proche, la création d'un organisme colossal, occupant des dizaines de milliers de fonctionnaires. Enfin, nous essaierons d'indiquer les résultats financiers de cette politique d'achats centralisés par l'Etat, qui n'a pas peu contribué, dans les années 1918 et 1919 surtout (et nous n'avons garde d'oublier le caractère exceptionnel des circonstances qui l'ont déterminée) à augmenter notre dette de guerre, déjà si lourde par ailleurs.

CHAPITRE PREMIER

LE SYSTÈME DES AVANCES AUX FOURNISSEURS DE LA GUERRE

L'article 28 du décret du 18 novembre 1882 déclare que les dispositions qu'il renferme cessent d'être applicables, à partir de l'ordre de mobilisation, aux départements de la Guerre et de la Marine. Cette restriction se justifie ; nous avons déjà signalé l'étroitesse de certaines règles posées par le décret du 18 novembre 1882. Or, en cas de guerre, il importe surtout d'agir vite ; le procédé employé ne sera peut-être pas le plus économique ni celui qui confère le maximum de garanties ; l'essentiel est de satisfaire les besoins de l'armée, à quelque prix que ce soit.

Pour trouver les approvisionnements considérables qui lui sont nécessaires, l'Etat doit s'adresser à un nombre de fournisseurs toujours plus grand. Or, le mode de paiement qu'il emploie, avec ses lenteurs et ses retards habituels, interdit aux maisons qui ne disposent pas de grands moyens financiers, de concourir pour une adjudication importante. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que, dès 1915, l'Etat ait compris la nécessité de faciliter à l'industrie la coopération à la défense nationale et ait, par une série de réglementations successives, institué le système des avances aux fournisseurs de l'Etat.

En réalité, dès le 16 août 1914, une circulaire du Ministère de la Guerre avait décidé que des avances pour achats de matières et pour paiements de salaires pourraient être consenties, avant toute livraison, aux titulaires des marchés de fournitures. La régularisation de

ces avances se faisait par voie de précompte sur les mandats d'acompte pour service fait ou de paiement pour solde, dans les conditions fixées par l'article 142 du règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du département de la Guerre, c'est-à-dire dans le plus bref délai et, au plus tard, dans l'espace d'un mois. Or, l'expérience a montré que ce délai d'un mois était tout à fait insuffisant, les premières livraisons donnant lieu à paiement n'étant souvent effectuées que plus d'un mois après le paiement des avances. Le décret du 20 décembre 1914 porta ce délai de régularisation à deux mois. En outre, comme le décret du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du département de la Guerre ne prévoit pas le paiement d'avances dans le cas des marchés de fournitures, le décret du 20 décembre 1914 le complète en étendant la possibilité du paiement d'avances aux titulaires de ces marchés, dans le cas de mobilisation générale. Le montant de ces avances devra toujours être inférieur aux $\frac{5}{6}$ de la valeur des matières premières nécessaires aux fabrications ou aux $\frac{5}{6}$ des salaires payés par l'entrepreneur aux ouvriers travaillant à l'exécution des commandes de l'Etat. En aucun cas, le montant total des avances payées ne peut être supérieur aux $\frac{3}{5}$ du montant du marché.

Décret du 15 juillet 1915

Ce système ne tarda pas à se révéler insuffisant, en présence des exigences toujours plus grandes de la défense nationale. Le décret du 15 juillet 1915 précise et complète le régime précédent par le fait qu'il étend la possibilité du consentement des avances à la création ou au développement de l'outillage nécessaire à l'exécution des commandes. On prévoit déjà que la guerre sera longue et exigera, à côté de l'effort militaire, un effort industriel considérable. Le décret du 15 juillet 1915 a pour but de faciliter aux industriels l'extension de leurs moyens de production, en vue de satisfaire plus aisé-

ment les besoins de l'Etat et d'éviter, autant que possible, de recourir à l'industrie étrangère.

En outre, les contrats approuvés par le ministre de la Guerre doivent déterminer, dans chaque cas, le montant des avances qui pourront être consenties, ainsi que les conditions dans lesquelles elles seront employées. Il sera produit à l'appui du premier mandat d'avances une expédition en due forme du contrat qui s'y réfère, et l'ordonnateur devra fournir, dans le délai de deux mois, au comptable du Trésor, sur la caisse duquel les avances auront été payées, les certificats d'exécution des achats ou travaux correspondants. Sur le dernier mandat établi pour solde du marché, l'ordonnateur devra certifier que toutes les conditions du contrat relatives aux avances ont été exécutées.

Cette réglementation très simple, quasi rudimentaire, dénote pourtant le souci de s'assurer que les avances, dans les cas où elles auraient été payées, l'ont bien été conformément aux conditions établies dans le contrat. Mais la Commission du Budget, qui a longuement étudié le décret du 15 juillet 1915, a estimé que les garanties conférées à l'Etat étaient insuffisantes, et qu'il y avait lieu de lui en réserver de plus efficaces. (Rapport de M. Métin à la Chambre des Députés). C'est le but de la loi du 28 septembre 1915.

Loi du 28 septembre 1915

Cette loi dispose que :

« La délivrance exceptionnelle aux fournisseurs de l'Administration de la Guerre des avances qui peuvent être nécessaires à la création et au développement de l'outillage indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale, est subordonnée à l'introduction dans le contrat de clauses spécifiant, en faveur de l'Etat, un intérêt annuel, et disposant que l'exécution des obligations ainsi contractées par les industriels,

sera garantie par une inscription hypothécaire et, s'il y a lieu, par un nantissement ».

Les contrats donnant lieu à avance devront, en outre, comprendre le principe d'une redevance ultérieure fondée sur la valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels, redevances dont le taux et la durée seront fixés soit à l'amiable, soit par voie d'arbitrage dans l'année qui suivra la cessation des hostilités.

Telles sont les dispositions de la première loi qui réglemente le système des avances aux fournisseurs de l'Etat, inauguré pendant la guerre. Les garanties en faveur de l'Etat vont, nous allons le voir, se préciser dans la suite.

Décret du 21 janvier 1916

Ce décret abroge le décret du 27 mars 1915 et complète le règlement du 3 avril 1869. Les matières premières pour l'achat desquelles l'Etat a payé des avances aux fournisseurs sont bien la propriété de celui-ci, mais elles ne peuvent être ni cédées, ni warrantées, ni employées pour un autre objet que le marché en question, sans l'autorisation du ministre de la Guerre.

A côté des avances, le même décret autorise, en cas de mobilisation générale, le paiement d'acomptes aux fournisseurs qui justifieraient avoir fait, pour l'exécution de leur marché, des approvisionnements de matières premières, ou des paiements de salaires. A compter de la remise au fournisseur du mandat d'acompte, les matières approvisionnées qui ont donné lieu à la délivrance de cet acompte, deviennent la propriété exclusive du ministère de la Guerre.

La régularisation des avances faites en exécution des dispositions qui précèdent, se fait par voie de précompte sur les mandats d'acompte délivrés, ainsi que nous l'avons déjà indiqué.

Dans ces derniers cas, il s'agit donc simplement d'une interprétation moins étroite des dispositions en vigueur auparavant, qui donnera satisfaction aux fournisseurs

et à l'Etat. Le service d'exécution d'un marché de fournitures n'est considéré comme fait que quand ces fournitures ont été reçues. On peut admettre qu'à titre exceptionnel, pendant la période des hostilités, des acomptes seront délivrés, quand le fournisseur justifiera avoir acquitté des dépenses de main-d'œuvre ou payé des approvisionnements importants.

Décret du 27 février 1916

Le caractère essentiel de ce décret réside dans l'établissement d'un système de redevances auxquelles le fournisseur doit s'engager lors de la conclusion du contrat, pour rembourser les avances.

Les avances peuvent être constituées en nature ou en argent. A moins d'impossibilité reconnue par l'Administration, l'industriel doit produire au moment du contrat un état des installations qu'il possède et un devis de celles qu'il projette d'établir. Des procès-verbaux seront dressés, à périodes fixes, pour constater l'état d'avancement des travaux ou la consistance des immeubles acquis. Les avances consenties par l'Administration sont productives d'intérêt au taux de 5,75 %, à partir du seizième jour de la date de l'ordonnancement pour ce qui concerne les avances en argent et du jour de la livraison pour ce qui concerne les avances en nature.

Dans la fixation du montant de la redevance à payer, il sera tenu compte : de la participation de l'Etat à l'établissement des installations nouvelles et de la valeur d'utilisation de celles-ci pour l'industriel, après la cessation des hostilités. En outre, il est tenu compte à l'industriel de tous les avantages qu'il a pu consentir à l'Etat (engagement de maintenir en bon état l'outillage pour les besoins éventuels ultérieurs de la défense nationale, mise à la disposition de l'usine gratuitement ou non, au profit de l'Etat). Par contre, il est tenu compte aussi des avantages que ces avances lui ont permis d'acquérir, en ce qui concerne, par exemple, le développe-

ment de ses débouchés commerciaux, la prédominance prise sur ses concurrents. Bref, toutes les conséquences directes ou indirectes des avances consenties par l'Etat à l'industriel doivent entrer en considération pour fixation du montant de la redevance à payer par celui-ci.

Si la redevance n'a pu être fixée à l'amiable, le taux et la durée en sont déterminés par deux arbitres, désignés l'un par le ministre de la Guerre, l'autre par l'industriel ; en cas de désaccord, un sur-arbitre est choisi par eux ou, à défaut, par le premier président de la Cour d'Appel dans le ressort de laquelle est situé l'établissement industriel.

Lorsqu'il aura été acquis des terrains ou construit des bâtiments au moyen des avances de l'Etat, l'industriel sera mis en demeure de faire connaître, dans un délai de trois mois, s'il entend conserver ces installations ou les abandonner au profit de l'Etat. Dans le premier cas seulement, l'Etat restera créancier de la redevance envisagée.

Le fournisseur pourra toujours se libérer de la redevance qu'il doit payer par anticipation, avec escompte à intérêts composés, au taux pratiqué par la Banque de France, pour l'escompte des effets de commerce.

Examinons maintenant les détails de fonctionnement du régime institué par ce décret.

Garanties. — En principe, l'Etat exige, comme garantie, une hypothèque constituée par l'industriel, à ses frais, sur les immeubles qu'il acquerra ou sur les constructions qu'il édifiera à l'aide des avances, ou encore sur les immeubles qu'il doit agrandir. Dans le cas où, pour une raison quelconque, l'établissement d'une telle garantie est impossible, le fournisseur devra constituer un nantissement sur son fonds de commerce, dans les conditions prévues par la loi du 17 avril 1909. Le contrat peut, d'ailleurs, dispenser le fournisseur de cet engagement, si une garantie hypothécaire suffisante, distincte de celles précédemment indiquées, a été consentie au profit de l'Etat.

Les hypothèques doivent être constituées immédiatement après la conclusion du contrat, sauf quand il s'agit d'immeubles à acquérir, auquel cas elles devront l'être sitôt après cette acquisition. Le contrat précisera les délais admis.

Il sera donné mainlevée définitive des garanties hypothécaires et radiation des nantissements, dès que les fournisseurs se seront libérés entièrement par le remboursement des avances qui leur ont été consenties.

Paiement des avances. — Les avances seront mises à la disposition des fournisseurs, au fur et à mesure des paiements qu'ils ont à effectuer, suivant les conditions précisées par le contrat, et leur demande doit être appuyée de la production des pièces justificatives de la nécessité de ces paiements. A l'appui de mandats ultérieurs, l'ordonnateur produira un certificat constatant la valeur des achats de matériel réalisés et le degré d'avancement des travaux.

Les intérêts dus par le bénéficiaire des avances sont exigibles les 30 juin et 31 décembre de chaque année. A toute époque, d'ailleurs, le fournisseur peut se libérer par anticipation.

Loi du 27 janvier 1916

Cette loi a pour caractère essentiel de créer deux catégories distinctes parmi les avances consenties aux fournisseurs de l'Etat.

Les unes sont remboursables par imputation sur le prix des fournitures, les autres par versements échelonnés de la part des bénéficiaires, suivant les conditions stipulées aux contrats ainsi que le prévoyait l'article 9 de la loi du 28 septembre 1915, mais (et c'est là une disposition nouvelle), la période de remboursement ne doit pas excéder dix ans, à dater de la conclusion du contrat.

La loi prévoit l'ouverture, parmi les services spéciaux du Trésor, d'un compte intitulé : « Avances remboursables à divers industriels pour les besoins de la défense

nationale ». Au débit de ce compte sont portées les avances pour la création ou développement d'installations versées depuis le 1^{er} janvier 1915, conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 28 septembre 1915 ; au crédit les remboursements en capital effectués par les bénéficiaires à partir de la même date. Le compte est divisé en deux sections correspondant aux deux catégories d'avances envisagées par la loi. Le maximum des avances qui peut être consenti est de : 168.000.000 de francs se répartissant ainsi entre les différents services de la guerre :

Artillerie	Fr. 130.000.000
Poudre	35.000.000
Aéronautique	3.500.000
Génie	300.000

Décret du 21 mars 1918

Le décret du 21 juin 1916 autorisait la délivrance, aux titulaires de marchés de fournitures, d'acomptes sur les approvisionnements de matières premières qu'ils avaient réalisés ou sur les salaires qu'ils avaient payés, et cela jusqu'à concurrence des 5/6^e de la valeur de ces approvisionnements ou de ces salaires. Cette évaluation est facile, quand il s'agit d'objets simples tels que des obus ou des fusées, mais, dans le cas de matériel de construction longue et compliquée, il a paru plus aisé de considérer non plus la valeur des salaires ou des matières premières qui y sont incorporés, mais la valeur marchande de l'objet. Cette méthode présente, en outre, l'avantage de tenir compte des frais généraux qui, précisément dans le cas de fabrications spéciales et compliquées, grèvent lourdement le prix de revient. Les acomptes sont donc déterminés d'après la valeur commerciale des produits intermédiaires ou du produit final, sans qu'ils puissent d'ailleurs, en aucun cas, excéder les 5/6^e de la valeur de ces produits.

Tel est l'objet du décret du 21 mars 1918. Il prend soin de préciser, en outre, que ces dispositions s'appliquent seulement aux marchés importants, comprenant

la fabrication de machines ou de gros matériel d'artillerie, dont la durée d'exécution excède six mois. Enfin, une clause inscrite dans le marché doit stipuler qu'à partir de la remise au fournisseur du mandat d'acompte, les objets qui ont donné lieu à la délivrance de cet acompte deviennent la propriété exclusive de l'Administration.

CHAPITRE II

LES MARCHÉS DE LA GUERRE PROPREMENT DITS

L'Etat a passé, pendant la guerre, un nombre considérable de marchés pour assurer l'alimentation, l'équipement et l'armement des troupes. Les méthodes les plus diverses et les plus variées ont été employées à cet effet : achats dans le pays, achats à l'étranger, fabrication par l'Etat... ; mais les Administrations ont, pour ainsi dire, toujours procédé par voie de marchés de gré à gré, au lieu d'adjudication. La préoccupation dominante était d'obtenir le maximum de produits dans le minimum de temps, et il faut reconnaître que, dans l'ensemble, les différents gouvernements qui se sont succédé y ont réussi. En présence d'une situation parfois tragique, au milieu d'une improvisation générale, les approvisionnements en munitions et en vivres n'ont jamais fait défaut, ni aux armées, ni à la population civile.

Pourtant, si le résultat essentiel a été atteint, les marchés si nombreux passés pendant la guerre ne sont pas à l'abri de toute critique. On a même été jusqu'à prétendre que l'Etat ne se serait aucunement soucié de pratiquer les économies compatibles avec la bonne marche de ses services et de réduire le gaspillage de toute nature qui s'y est introduit. Ces affirmations contiennent une certaine part de vérité ; nous allons la rechercher dans le présent chapitre.

Dès 1915, une commission des contrats avait été instituée au ministère de la Guerre, pour examiner les marchés en nombre déjà considérable, passés par l'Etat. Elle adressa bien quelques critiques, fit des études de prix de revient et émit quelques suggestions intéres-

santes, mais c'était un organisme trop rudimentaire et doué d'une influence beaucoup trop faible. Aussi, devant l'exigence de l'opinion publique qui s'exaspérait à la vue des profits scandaleux réalisés par certains fournisseurs de la guerre, le gouvernement créa une commission parlementaire ayant pour mission d'étudier certains marchés qui lui seraient spécialement signalés, et de produire ensuite un rapport où ses observations seraient consignées. Ces rapports constituent la source de renseignements la plus intéressante et la plus complète sur les marchés passés pendant la guerre. Leur étude est éminemment instructive, pénible parfois, devant le spectacle d'une véritable aberration de la mentalité de certains fournisseurs, qui, dans ces périodes d'angoisse nationale, placèrent leur intérêt personnel au-dessus de tout autre souci, même la sauvegarde du pays, même la vie des soldats qui avaient l'honneur de le défendre (Rapport 905. Affaire de fraudes dans l'usine Delage). Elle est édifiante aussi sur l'inaptitude totale de certains services ou de certains agents à s'acquitter du rôle qui leur était dévolu.

Parmi ces rapports, quelques-uns sont relatifs à un marché déterminé, parfois d'une faible importance, d'autres, et ce sont les plus substantiels, étudient l'ensemble des marchés passés par un service (Rapport Flandin sur les marchés de l'Aéronautique ; Rapport Perchot sur les achats de munitions) ; ou une succession de marchés importants passés à faible intervalle (Rapport Boret sur les marchés Baumann). Examinons les conclusions qui s'en dégagent en insistant sur celles qui présentent un caractère de généralité :

1° Une première critique porte sur le choix des personnes chargées de passer un marché ou de procéder à des opérations qui s'y rattachent. Le rapport Dupuis (20 décembre 1920) relatif aux marchés du service de l'Intendance en Espagne, cite ce fait que le soldat chargé de la vérification de la qualité et de la réception des vins était musicien de par sa profession ; encore

a-t-il fallu toute l'insistance du ministre pour le retirer du poste qui lui avait été confié.

Parmi les civils mobilisés, il était peut-être possible d'opérer une sélection et de trouver des individus possédant les qualités requises. Il n'en était pas ainsi du personnel militaire. Le rapport Boret (Marchés Baumann et Moulins de Corbeil) juge l'incapacité de certains intendants avec une sévérité justifiée. Pour connaître les cours du blé en 1914, y est-il dit, le sous-directeur de l'Intendance au ministère de la Guerre, chargé spécialement du service des subsistances, proposait de consulter les cours depuis 1906 et de tracer des courbes; encore fallait-il avoir recours à un tiers pour ce travail. M. Boret résume cette incompétence par cette phrase terrible : « Un auteur comique y aurait trouvé de la gaiété ».

La lecture du rapport Poitou-Duplessy, relatif à une mission d'achat de chevaux en Amérique qui avait été confiée à un chef d'escadron d'artillerie, est également intéressante. Elle dénote une incapacité commerciale absolue chez cet officier dépassant de bien loin tout ce que l'on peut imaginer chez l'être le plus naïf qui soit au monde. L'acheteur, à peine débarqué sur le continent américain, fait connaître, à qui veut l'entendre, les prix maxima qui lui ont été fixés par le ministre, il n'est pas étonnant que les prix proposés par les Américains ne leur aient pas été inférieurs.

Plusieurs rapports de la Commission des Marchés reprochent à l'Administration d'avoir parfois utilisé les services d'un mobilisé pour l'achat de produits à la fabrication desquels il n'était, personnellement, pas étranger ou dans l'industrie desquels il avait des intérêts importants. Le rapport Milan (Sénat 1916) étudie un marché de roues passé par un lieutenant d'artillerie qui avait pris un brevet pour leur construction.

Le rapport Andrieu examine longuement les marchés d'habillement passés par le Service de l'Intendance de Mans. Ceux-ci furent, presque tous, l'œuvre du soldat

Cognacq qui, dans la vie civile, était administrateur des Magasins de la Samaritaine ; sans méconnaître les éminentes qualités d'organisateur déployées par le soldat Cognacq, ni les services signalés qu'il a pu rendre à l'Etat, le rapporteur juge cependant regrettable que ce soldat ait été chargé de l'examen des offres de fournisseurs qui pouvaient être ses concurrents personnels.

2° Excès de confiance. Nous avons étudié la réglementation autorisant l'octroi aux fournisseurs de la guerre d'avances pour leur permettre d'exécuter plus facilement leurs marchés. Nombreux sont les cas où ce système n'a profité qu'à des gens de moralité douteuse, s'improvisant vendeurs ou fabricants ou encore faisant office de courtiers et dont l'Etat n'aurait jamais dû accueillir les offres. Le rapport Lugol, relatif à un marché de couvertures, nous montre un fournisseur ou du moins, un industriel promu à ce rang à la suite de l'intervention d'un attaché au ministère du Travail et à qui furent consenties des avances pour la fourniture de couvertures ; il avoua n'en avoir jamais fabriqué et être totalement incompetent en la matière ; aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner des nombreux déboires que les marchés qu'il a souscrits ont causés à l'Administration.

De même à propos du marché de fusils Lehmann-Charley (Rapport Meunier), nous voyons des avances jusqu'à concurrence de 2.100.000 fr. consenties à M. Lehmann, représentant de la Société Anonyme des Manufactures d'Armes de Paris, bien que ce fournisseur se soit rendu coupable de retards considérables dans ses premières livraisons et que le montant des avances déjà allouées ait été très supérieur au capital social ; en outre, seules les dernières avances ont été garanties. L'Administration s'était engagée, dit le rapporteur, dans une véritable « aventure ».

3° Absence de clauses précises dans les contrats. Cette critique vise spécialement les marchés passés par le sous-secrétariat de l'Aéronautique et nous ne pouvons

mieux faire que de passer en revue, à ce sujet, les observations du rapport de M. Flandin sur les marchés conclus par le Service de l'Aéronautique.

Après deux ans d'existence, ce Service était encore à la recherche de la méthode lui permettant de passer de véritables marchés; sans doute, les variations fréquentes des types d'appareils devaient entraîner quelques difficultés, mais il n'avait pas trouvé de solution meilleure que celle qui consistait à lier l'Etat seul, alors qu'elle laissait la plus grande liberté au fournisseur.

Au début de son installation, le Service de l'Aéronautique procédait par simple bon de commande, sans spécifier ni pénalités, ni délais de livraison, ni conditions de réception, l'Etat seul est lié. Enfin, fait à peine imaginable, le prix n'est pas mentionné.

Ce système n'était pas pour déplaire aux fournisseurs; il présentait pourtant un inconvénient, c'est qu'il ne leur permettait pas de se faire délivrer des avances, car ils n'étaient pas titulaires d'un véritable marché. Aussi, en février 1916, les Services de l'Aéronautique adoptèrent un type de « convention provisoire » servant à régulariser, en quelque sorte, les commandes déjà passées et destinée à les transformer en marchés réguliers. Mais les liens établis par ces conventions provisoires entre l'Etat et les fournisseurs sont fragiles, surtout pour ces derniers. Le prix n'est fixé que pour une partie de la fourniture; c'est, bien entendu, le prix fort demandé par le fournisseur que l'Administration, pressée par l'urgence des besoins et ignorant, en outre, totalement les prix de revient, est obligée d'accepter. Le prix du reste de la fourniture est, théoriquement débattu au moment de la livraison, de manière à ramener le prix de l'ensemble à un chiffre raisonnable, qu'on suppose que l'Administration aura déterminé pendant le délai d'exécution de la commande. Ce système ne s'est pas révélé très favorable aux intérêts de l'Administration; il était aisé de le prévoir.

Ce n'est qu'à la suite des vives observations de la

Direction du Contrôle que la Direction de l'Aéronautique se décida à établir un nouveau modèle de contrat qui assurait à l'Etat des garanties plus précises et, en particulier, imposait, dans tous les cas, la réduction d'un marché définitif avant la livraison.

La Direction du Contrôle obtint en outre l'insertion dans tous les contrats, d'une clause par laquelle le fournisseur s'engageait à accepter les conditions du S. F. A., pour ce qui concerne les détails non précisés au contrat ; si, néanmoins, un désaccord se manifeste, deux experts sont désignés, l'un par l'Administration de la Guerre, et l'autre par le fournisseur pour trancher les difficultés ; si l'accord est encore impossible un tiers expert est désigné par le premier Président de la Cour d'Appel.

Souvent, les Services de l'Aéronautique inséraient dans les contrats une clause par laquelle le fournisseur déclarait que le prix consenti était le prix le plus bas possible. La Direction du Contrôle signala la parfaite inutilité de cette clause qui, malheureusement, était trop souvent de pure forme. On sait que le prix payé a toujours dépassé considérablement le prix de revient. Il eût été plus sage d'obliger le fournisseur à faire connaître son prix de revient ; il eût été facile aussi de déterminer l'importance de son bénéfice. Une telle ingérence de l'Etat dans les affaires privées, intolérable en temps normal, aurait pu exceptionnellement se justifier pendant la guerre.

Quoi qu'il en soit, on imagine sans peine les résultats qu'a pu produire la conclusion de nombreux marchés ou plutôt l'envoi de nombreuses commandes, sans mention du prix. Encore, si cette méthode n'avait été appliquée que pour la fourniture d'appareils nouveaux, nécessitant des études et des mises au point délicates, onéreuses et impossibles à chiffrer, elle serait, à la rigueur, excusable. Mais le Service des Fabrications de l'aviation a procédé par conventions provisoires pour la fourniture de camions automobiles, de voitures..., la construction de hangars, de dépôts... Il y a là une négli-

gence coupable qu'explique seul, sans la justifier, le désordre indescriptible qui régnait dans les Services de l'aviation.

4° Ignorance du prix de revient. La méthode qui se présente le plus naturellement à l'esprit quand on veut acheter des marchandises quelconques et les obtenir aux prix les plus bas, consiste à consulter un certain nombre de fournisseurs et à donner la préférence à celui qui adresse les meilleures offres. Une telle méthode ne pouvait guère s'appliquer aux marchés de la guerre. Toutes les ressources nationales étaient mises en œuvre, toutes les usines utilisées pour la fabrication des munitions. Même celles qui paraissaient les moins outillées pour la coulée ou le tournage des obus, improvisèrent des installations appropriées qu'elles amortirent rapidement. Des fabrications entreprises dans ces conditions ne pouvaient évidemment, être économiques; comme le but poursuivi était surtout la rapidité d'exécution, il est concevable que, dans la fièvre générale, le souci d'économie ait souvent passé à l'arrière-plan. Et, d'ailleurs, il était tout à fait légitime que ce fût l'Etat qui supportât la charge d'installations nouvelles que l'industriel ne pouvait songer à utiliser sans modifications profondes après la cessation des hostilités. Mais, ce principe admis, les prix véritablement fabuleux qui ont été consentis aux fournisseurs de munitions sont absolument sans excuse. On a pu calculer qu'une fonderie qui coulait environ 600 corps d'obus de 155 m/m par jour, a réalisé en deux ans un bénéfice anormal (en excédent du bénéfice normal que l'on évalue, annuellement, à 20 % du capital engagé) de 5.000.000 de francs pour un capital engagé de 1.050.000 fr. Rien que pour les obus en fonte aciérée (dont la consommation n'était pas la plus importante), en juillet 1916., l'Etat octroyait journallement 14.000.000 de francs de bénéfices anormaux à ses fournisseurs. Même gaspillage pour les obus à balles, les obus en fonte, les obus explosifs, les fusées; dans ce dernier cas même, l'Etat

fournissait souvent du métal aux industriels et leur abandonnait gratuitement les déchets qui représentaient une valeur considérable. On cite telle usine de fusées qui, en un an et demi, a réalisé des bénéfices représentant 700 % du capital engagé. Dans l'ensemble, il n'est pas exagéré de dire que les bénéfices des usines de munitions dépassaient couramment 100 % du capital.

On reste confondu devant l'énormité de ces chiffres. En dehors du scandale que présente une telle situation, elle creuse dans les finances publiques un terrible gouffre et nous vaut actuellement une situation financière particulièrement obérée. Comment se fait-il donc que l'Administration ait pu se laisser aveugler à ce point et passer des marchés à des prix qui n'avaient plus aucun rapport avec le prix de revient ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord, examiner de quelle manière l'Administration déterminait ces prix de revient.

L'étude du rapport de M. le Sénateur Perchot (mars 1917) relatif aux marchés de projectiles est, à ce point de vue, extrêmement intéressante. Elle nous montre que, au début de la guerre, on n'en déterminait pas du tout; après un an de guerre, la Commission des Contrats dont nous avons signalé la création, entreprit une étude sur les prix de revient des obus et les prix pratiqués à l'époque dans les contrats. Si nous nous limitons à un type d'obus déterminé, l'obus de 155 m/m en fonte aciérée, par exemple, nous voyons que le prix de revient arrêté par la Commission des Contrats en octobre 1915 est de 46 fr. 86 et que le prix pratiqué à la même époque par les Services de l'Artillerie est de 50 francs.

En juillet 1916, la Commission des Contrats procède à un nouveau travail d'évaluation des prix de revient et aboutit à cette conclusion que les marchés, pour la fourniture d'obus de 155 m/m en fonte aciérée devaient être conclus à des prix variant de 48 à 45 francs. « Cet abaissement, malgré la constante élévation du prix de la fonte, de l'acier et du combustible, n'est que trop signi-

ficatif. Il démontre que les industriels ont pu amortir complètement leurs installations avec les prix antérieurement pratiqués ». (Rapport Perchot.)

Il importe de remarquer que les prix de revient déterminés par la Commission des Contrats ne reposent sur aucune étude industrielle précise. Ils résultent bien plutôt de vagues investigations et, en quelque sorte, d'une opération à rebours, car ils ont, presque toujours, été fixés en prenant comme élément essentiel, le prix consenti à l'époque par les industriels. On peut donc imaginer le peu d'intérêt qu'ils présentent.

Il nous faut attendre jusqu'à la fin de 1916 avant de trouver une étude véritablement sérieuse des conditions industrielles de fabrication des obus en vue de la détermination de leurs prix de revient. La Commission du Sénat, dont M. Perchot était le rapporteur, se livra à une enquête extrêmement minutieuse, visita de nombreuses usines et se fit donner des renseignements extrêmement détaillés sur la fabrication des obus. A titre d'indication, nous citerons les résultats de ses travaux, en ce qui concerne l'obus de 155 m/m en fonte aciérée, pour la période d'octobre-novembre 1915 ; il est contenu dans le tableau suivant :

Métal brut	12 fr. 61
Fonderie	6 fr. 65
Usinage	7 fr. 20
Rebuts	6 fr. 03
Reprise des déchets par le Service de l'Artillerie	7 fr. 37
Frais commerciaux	3 fr. 45
Total	28 fr. 57
Bénéfice normal de 20 % sur le prix de revient	5 fr. 72
Prix de vente normal arrondi	34 fr. 40

A la même époque, le prix de revient fixé par la Commission des Contrats était de 46 fr. 80 (non compris le bénéfice de 20 %, donc supérieur de près de 60 % à celui déterminé par la Commission du Sénat. Des conclusions analogues résultent de l'étude des prix pratiqués dans les marchés d'obus des autres catégories.

Cette méconnaissance des prix de revient de fournitures que l'Etat achetait par millions, dans des conditions où le jeu naturel de la libre concurrence ne pouvait servir de garantie, est à peine concevable. Est-elle une conséquence fatale du trouble et de la désorganisation créés par la guerre? Nous ne le croyons pas. En tout cas, un pays voisin, l'Angleterre, après quelques erreurs inévitables, est parvenu à instaurer un régime d'une souplesse remarquable qui ménageait à la fois les intérêts des producteurs et de l'Etat acheteur. Il paraît intéressant de l'examiner rapidement.

Les méthodes anglaises d'achats de projectiles pendant la guerre. — Dès le début des hostilités, l'Angleterre s'est préoccupée d'organiser la fabrication des munitions d'une manière intensive. Le ministère des munitions divisa le royaume en dix grandes régions, dans chacune desquelles, il était représenté par un secrétaire des munitions, un ingénieur-inspecteur et un inspecteur du travail. En même temps dans chaque centre important, des comités locaux, composés d'industriels, s'étaient formés spontanément pour mobiliser toutes les ressources industrielles de la région. Leur développement fut largement favorisé par le Gouvernement qui resta en contact intime avec eux et s'est toujours efforcé de s'assurer leur concours le plus large et le plus éclairé.

Pour ce qui concerne la fabrication proprement dite des projectiles, les établissements de l'Etat, au nombre de trois seulement, ne pouvaient apporter un concours efficace, bien que leur production ait été considérablement accrue depuis la guerre. Le Gouvernement eut recours à la création de « manufactures nationales » (au nombre de plusieurs centaines), dont l'établissement

et le fonctionnement reposaient sur un principe très ingénieux qui sauvegardait les droits de l'Etat. Presque toujours, l'Etat fournit les fonds nécessaires à la création et à l'équipement de ces usines. Les Conseils d'administration des comités locaux, dont il a été question plus haut, les administrent, à titre gratuit, sous la haute direction du ministre de l'armement. Le coût de la fabrication dans les usines nationales, élevé au début, s'est rapidement abaissé et a permis au Gouvernement anglais de réaliser sur les prix des contrats passés à partir de 1915, une économie annuelle de 500.000.000 de francs rien que pour les obus.

Mais les besoins immenses en munitions ont aussi obligé le Gouvernement anglais à recourir directement aux établissements privés. Il employa, à cet effet, deux méthodes. La première a consisté à utiliser les comités locaux d'industriels comme intermédiaires entre lui et les différents fabricants. Le Comité local s'engageait à fournir au Gouvernement une quantité déterminée d'obus d'une certaine catégorie, dépendant des ressources de son district à un prix fixé et à des dates fixées. Le Comité local répartissait cette fourniture entre ses adhérents en tenant compte de leur capacité de production et communiquait tous ces sous-contrats au ministère de l'Armement. Il couvrait ses frais de fonctionnement par la différence entre le prix consenti au contrat général et ceux qui figuraient dans les sous-contrats. Les Comités locaux qui administraient les manufactures nationales, connaissaient d'ailleurs, parfaitement, tous les éléments des prix de revient à une époque déterminée.

La seconde méthode employée par le Gouvernement anglais a consisté à traiter directement avec de grandes maisons spécialisées suivant un type de contrat très ingénieux procurant à l'industriel un bénéfice d'autant plus élevé que le prix de revient s'abaisse davantage, suivant les modalités suivantes :

Le contrat fixe le prix unitaire maximum, 20 francs,

par exemple pouvant être payé au fournisseur. Pour chaque objet livré, le fournisseur recevra, en sus du prix de revient réel, une prime fixe, sous réserve que le total du prix de revient et de la prime ne dépasse pas le prix unitaire maximum. Ainsi, si le prix de revient est de 16 francs, la prime fixe de 2 francs, le fournisseur recevra 18 francs. En outre, il recevra une quote-part variable (de 25 à 50 % de l'économie ainsi réalisée par rapport au prix maximum; dans l'exemple choisi, 25 % sur 2 francs, soit 0 fr. 50; il recevra donc en tout 18 fr. 50). Plus le prix de revient est bas, plus le prix payé par l'Etat au fournisseur est lui-même bas et plus le bénéfice unitaire du fournisseur est élevé. C'est là un système tout à fait remarquable de contrat, qui ne peut donner son plein effet que si le prix unitaire maximum est judicieusement fixé et si le prix de revient indiqué par le fournisseur ou admis par l'Administration est exact. Or, l'Administration anglaise s'est toujours préoccupée de déterminer très minutieusement les prix de revient des projectiles achetés à l'industrie privée.

Au début des hostilités, il y eut bien, en Angleterre, comme dans les autres pays, quelques abus; l'Administration paya parfois des prix exagérés; mais M. Lloyd George, dès son arrivée au ministère (juin 1915), prit des mesures énergiques pour abaisser les prix des contrats. Le personnage qui fut chargé de cette mission, M. Leven, s'exprime ainsi :

« Lorsque nous nous sommes enquis des prix payés pour les corps d'obus, nous nous sommes rendu compte que le service qui passait les marchés ne possédait aucune information au sujet du prix de revient réel des obus, ne savait pas s'il en obtenait pour son argent. Tout de suite nous avons tenté de savoir quels étaient les prix de revient des différents corps d'obus. Nous avons fait appel à la compétence d'ingénieurs et de comptables et nous avons dressé un tableau des différents prix de revient, tels que nous les estimions. D'après ces estimations qui contenaient, d'ailleurs, forcément, une part

d'erreur, nous avons décidé de procéder à un abaissement de prix des corps d'obus. Nous avons, d'abord, empoigné les grandes firmes et nous leur avons montré nos prix. Elles nous ont simplement répondu : « Cela ne peut pas être fait ». Alors nous avons dit : « Montrez-nous vos prix de revient ». Elles ne nous les ont pas montrés mais, comme en vertu de la loi sur les munitions, nous avons le pouvoir de les contrôler, elles ont immédiatement consenti un abaissement de prix. Nous avons baissé les prix de 25 à 30 % . »

La méthode employée par l'Administration anglaise apparaît donc comme infiniment supérieure à celle que nous avons pratiquée. La Commission du Sénat s'est aidée, dans l'étude sur les prix de revient que nous avons mentionnée, des résultats obtenus en Angleterre, mais l'application en a été moins énergique. Ce qui caractérise le système adopté en Angleterre, c'est qu'il fait l'appel le plus large aux organisations d'industriels et d'hommes d'affaires qui ont accepté, en raison des circonstances, de subir le contrôle étroit du Gouvernement et lui ont prêté un concours total et désintéressé. Enfin, par la loi sur les munitions, le Gouvernement anglais se fit donner des pouvoirs lui permettant d'exercer la réquisition et le contrôle financier des établissements fabriquant des obus et de limiter les bénéfices des industriels d'une manière singulièrement plus efficace que ne l'a permis la loi française sur les bénéfices réalisés pendant la guerre.

CHAPITRE III

LES ACHATS DU SERVICE DU RAVITAILLEMENT PENDANT LA GUERRE

La plupart des Etats belligérants, dès leur entrée en guerre n'ont pas tardé à éprouver la nécessité de la création d'un organisme centralisant les achats des céréales nécessaires à l'alimentation de la population civile et militaire, réglant l'importation des denrées étrangères et imposant des restrictions à la consommation dans les périodes où l'approvisionnement était particulièrement réduit. Tout était à créer dans ce domaine. Avant d'examiner les méthodes d'achat appliquées par le service du ravitaillement, nous allons brièvement rappeler l'histoire de son développement et mentionner les lois, décrets ou arrêtés essentiels qui ont modifié son organisation et ses attributions.

Historique du service du ravitaillement. — L'origine de ce Service doit être recherchée dans le décret du 6 août 1914 qui crée une Commission chargée de réunir les informations concernant les ressources alimentaires que le Gouvernement pourrait se procurer hors de France.

Le décret du 8 septembre 1914 crée le Service du Ravitaillement proprement dit. Mais ce n'est encore qu'un service d'enquête, de recensement et qui n'est pas doté de moyens d'action propres.

La loi du 16 octobre 1915 est l'un des textes les plus importants relatifs à l'organisation du ravitaillement. La récolte de blé de 1914 avait été insuffisante et une augmentation continue du prix du pain était à prévoir, d'autant plus que la récolte de 1915 menaçait d'accuser un important déficit. Le Gouvernement procéda à quel-

ques achats de blés, mais les prix s'élevèrent sans arrêt. Il déposa alors un projet de loi ayant pour but de l'autoriser à recourir à la réquisition pour assurer les besoins de la population civile. Ce projet subit plusieurs modifications successives à la Chambre et au Sénat et aboutit à la loi du 16 octobre 1915 qui dispose que :

« Pendant la durée de la guerre, il peut être pourvu, par voie de réquisition de blé et de farine, à l'approvisionnement de la population civile. » Le droit de réquisition est exercé par les préfets ou leurs délégués, sous l'autorité du ministre du Commerce, dans les conditions fixées par la loi du 3 juillet 1877.

En outre, le ministre du Commerce est chargé d'effectuer tous les achats pour le service du ravitaillement, tant en France qu'à l'étranger et de procéder à la répartition des denrées.

Un compte spécial, intitulé : « alimentation en blé et en farine de la population civile » est ouvert, au crédit duquel sont portés les crédits budgétaires alloués, et au débit le montant des achats.

Les acquisitions faites en exécution de cette loi peuvent l'être sans marchés ni adjudications, quel qu'en soit le montant.

Enfin, la loi fixait le chiffre de 30 francs le quintal comme maximum de l'indemnité qui pouvait être accordée pour la réquisition du blé.

La loi du 20 avril 1916 étend le droit de réquisition aux denrées autres que les blés et farines. Une deuxième section est ouverte au compte du ravitaillement pour les opérations de l'Etat acheteur.

Toute une série de lois que nous n'examinerons pas ont, successivement, augmenté le maximum de l'indemnité accordée pour réquisition de 30 francs à 100 francs (pour la récolte de 1920).

Le décret du 8 avril 1917 prescrit un recensement général des céréales possédées par les cultivateurs; l'Administration leur alloue une quantité déterminée pour leurs besoins personnels et le surplus est acheté par

l'Etat à caisse ouverte, au prix maximum de 36 francs. Une Commission départementale, présidée par le préfet, fixe les prix de réquisition des céréales autres que le blé.

La loi du 3 août 1917 étend aux réquisitions civiles le régime des réquisitions militaires. L'autorité civile peut réquisitionner tous objets nécessaires à l'alimentation, à l'habillement, à l'éclairage et au chauffage de la population civile, tous établissements industriels ou commerciaux servant à la production, la fabrication, la manipulation ou la conservation desdits objets.

La guerre se prolongeait, il apparut de plus en plus difficile de continuer à assurer l'alimentation de l'armée et de la population civile. Tous les organismes épars qui avaient été créés successivement pour coopérer au ravitaillement du pays devaient être groupés sous une autorité unique. C'est le but de l'arrêté du 24 octobre 1917 qui organisa le sous-secrétariat d'Etat au ravitaillement.

Il comprenait différents services, indiqués dans le tableau suivant :

I. — Services économiques, administratifs et financiers :

- a) Services administratifs;
- b) Service financier;
- c) Service de propagande (affiches, presse, etc.).

II. — Services techniques et des fabrications (intendance) :

- a) Sous-direction des subsistances militaires;
- b) Inspection générale du ravitaillement.

III. — Services commerciaux des céréales et des importations (directeur des céréales).

IV. — Services commerciaux des vivres (directeur des vivres).

V. — Services commerciaux des colonies et des régions occupées par l'ennemi (direction de l'Afrique du Nord).

Les services I et II sont sous l'autorité du directeur du ravitaillement et les services III, IV et V, pourvus chacun d'un directeur, sont sous l'autorité directe du sous-secrétaire d'Etat.

Jusqu'au 30 novembre 1917, l'Etat procède bien à des achats de céréales en France et à l'étranger, mais le commerce intérieur est libre, sous cette réserve toutefois que les maxima fixés par l'Etat pour les réquisitions ne manquent pas d'agir indirectement sur les cours. Par le décret du 30 novembre 1917, l'Etat devient l'unique acheteur.

Ce décret institue les bureaux permanents, organes essentiels chargés de diriger et de surveiller l'acquisition, par voie de réquisition ou d'achat amiable, des céréales pour le compte de l'Etat et leur utilisation en vue de la consommation.

En 1918, nous trouvons toute une réglementation relative au ravitaillement, fixant ou précisant les attributions des différents organes ; citons le décret le plus important, celui du 21 août 1918, qui institue au ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement un commissariat général aux essences et combustibles.

Les services du ravitaillement n'ont pas disparu dès la fin de la guerre ; leur liquidation s'est prolongée jusqu'en 1920.

II. *Méthodes d'achats.* — Après le rapide exposé de l'historique du ravitaillement pendant la guerre, nous examinerons les méthodes employées pour procéder aux achats de céréales. Nous distinguerons, d'une part, les achats de blés indigènes, d'autre part, les achats de blés exotiques.

1° *Les achats de blés indigènes.* — a) *Réquisitions.* — Dès le début de la guerre, l'Intendance avait eu recours à tous les moyens pour augmenter les ressources en blé et, particulièrement celles de la place de Paris pendant le mois d'août 1914. Elle racheta aux courtiers en grains tous leurs marchés en cours de livraison. Elle procéda aussi à des réquisitions de toute nature. Le Gouvernement envoya des agents à l'étranger, pour s'y procurer des blés exotiques, mais il faut attendre la fin de l'année 1915 avant de trouver un texte mettant à la disposition de l'Etat des quantités considérables de céréales. La loi

du 16 octobre 1915, ainsi que nous l'avons vu, donne au Gouvernement le droit de pourvoir, par voie de réquisition, à l'alimentation de la population civile.

Les instructions des 16 octobre et 10 décembre 1915 fixent les modalités d'application de cette loi. Des commissions de réception sont constituées dans chaque département et procèdent aux réquisitions, sous la direction des préfets; les commissions de réception tiennent une comptabilité sommaire permettant de constater la réalité des réquisitions et leur paiement. La loi établit un maximum pour le prix de réquisition. Toutes les contestations soulevées par la fixation de ce prix sont jugées conformément aux dispositions de la loi du 3 juillet 1877.

b) *Création des répartiteurs.* — Ce régime a fonctionné jusqu'au milieu de l'année 1917 (sous réserve des élévations successives des maxima des prix des réquisitions). Il a été modifié par le décret du 31 juillet 1917 qui institue un régime mixte dont le fonctionnement repose sur la création des répartiteurs départementaux.

Auparavant, l'Intendance procédait à des réquisitions conformément aux lois du 3 juillet 1877 et du 16 octobre 1915. Le commerce libre continuait à acheter. La demande était considérable; l'Intendance et le commerce libre se faisaient concurrence; les réquisitions étaient, presque toujours, payées au maximum et le commerce privé achetait, de son côté, très cher. En présence de cette situation, le Gouvernement estima qu'il y avait lieu d'instituer le régime de l'acheteur unique et il fit appel au commerce pour le réaliser. Le système fonctionne de la façon suivante :

Dans chaque département, des agents répartiteurs choisis parmi des négociants qui s'interdisent de faire le commerce pour leur propre compte recueillent et provoquent les offres de céréales et assurent les répartitions : un taux de 1 fr. 50 par quintal, leur est alloué à titre de commission. Un Office départemental, siégeant au chef-lieu, contrôle les opérations. Il est présidé par

le préfet et composé de fonctionnaires, de commerçants en grains et de meuniers. C'est un organe consultatif qui a pour rôle d'éclairer le préfet sur toutes les questions ayant trait à la réglementation de la consommation du pain. En outre, il contrôle les opérations d'achat et de répartition des céréales effectuées par les agents répartiteurs, suivant les instructions du service du ravitaillement.

c) *Création des bureaux permanents.* — Ce régime d'achat des céréales indigènes a fonctionné six mois. Il a été modifié par le décret du 30 novembre 1917 qui supprima les répartiteurs et créa les bureaux permanents. Ce décret porte réquisition générale des céréales et fait appel au concours simultané de l'intendance et du commerce pour assurer l'approvisionnement du pays. Le système qu'il organise est le suivant :

Dans chaque office départemental des céréales il est créé, sous l'autorité du préfet, un bureau permanent, composé du sous-intendant militaire chargé du ravitaillement dans le département, du ou des contrôleurs des moulins et de quatre membres choisis par le préfet parmi les présidents des commissions de réception, les agriculteurs et les personnes faisant partie de l'office départemental. En l'absence du préfet, le sous-intendant ou son délégué préside le bureau permanent.

Les présidents des Commissions de réception, ainsi que les meuniers, les négociants et les courtiers agissant pour le compte de l'Etat, notifient leurs achats au bureau permanent de leur département et les mettent à sa disposition. Celui-ci est chargé d'assurer, suivant les instructions qu'il reçoit du ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement, la répartition des céréales et des farines achetées pour le compte de l'Etat.

Ce n'est là, on le voit, qu'un rôle de répartition et non pas d'achat proprement dit. Mais le bureau permanent a compétence pour suppléer l'office départemental dans le contrôle des opérations relatives aux achats de céréales. Les bureaux permanents apparaissent donc comme

des organismes centralisateurs des opérations d'achat et surtout comme des organismes de répartition. Ils ne tiennent qu'une comptabilité sommaire et ne prennent pas en charge les céréales achetées par les services du ravitaillement.

Le décret du 24 octobre 1918 les organisa sur des bases plus logiques en constituant ainsi le service départemental du ravitaillement :

Un Conseil de direction du bureau permanent, ayant sous ses ordres des services d'exécution, placés sous la direction et la responsabilité d'un chef de service; un service financier confié à un régisseur. Le sous-secrétaire d'Etat note à chaque bureau permanent des crédits nécessaires à son fonctionnement. Les Comités de répartition et les offices n'interviennent plus qu'à titre consultatif ou pour fixer les programmes de répartition.

Cette dernière organisation était inférieure et plus rationnelle et plus centralisée que celles auxquelles elle a succédé; elle n'a d'ailleurs pas fonctionné pendant une durée importante.

2° *Les achats de blés exotiques.* — Nous avons vu que, le 6 août 1914, le Gouvernement avait nommé une commission chargée d'étudier les ressources que présentaient les pays étrangers, au point de vue du ravitaillement en céréales. Des missions furent organisées pour procéder à des achats déterminés, mais c'est l'article 21 du décret du 27 octobre 1915 qui fixa, d'une manière uniforme, les modes d'achat des céréales étrangères employées pour le service du ravitaillement et achetées dans les pays étrangers; ces achats devaient être effectués par nos représentants à l'étranger ou par des agents spéciaux désignés par le ministre.

Les modes d'achats employés pour les céréales de provenance étrangère peuvent être classés en plusieurs catégories :

a) *Achats directs par contrats avec certaines maisons étrangères ou d'importation.* — Dans cette catégorie, on peut classer les achats par réquisition à l'arrivée dans

les ports français. Fréquents au début de la guerre, ces achats diminuèrent rapidement d'importance à mesure que se développait l'envoi de représentants en pays étrangers.

b) *Achats par les missions françaises dans les pays étrangers* (payables en monnaie étrangère, à la différence des précédents). — L'organisation de ce système d'achats nous paraît excellent et inspiré de principes d'une sage administration. Le service du ravitaillement établit un programme d'achats soumis à la commission des achats à l'étranger, qui siège au ministère du commerce; les achats sont réalisés conformément à ce programme et l'exécution en est contrôlée dans des réunions périodiques entre les services intéressés.

c) *Achats par les « exécutives »*. — Les « exécutives » sont des bureaux constitués par les puissances alliées pour centraliser leurs opérations d'achat. Leur siège est à Londres. Le premier fondé fut le « Wheat Executive », créé en vertu de l'accord du 29 novembre 1916. Il a pour rôle d'acheter les blés et farines en commun pour le compte des alliés et de les répartir entre eux suivant leurs besoins. Il importe de signaler une particularité relative aux prix auxquels ces céréales sont cédées aux différents alliés. Il eût été normal d'imputer au débit de chacun le montant du coût véritable des céréales; mais, en raison de l'état de désorganisation du marché, il n'a pas paru possible de procéder ainsi. La règle suivie fut que le compte des pays réceptionnaires était chaque fois, débité de la valeur qu'auraient représentée les blés, s'il y avait eu un marché normal. Les prix d'Amérique furent pris pour base et les différentes variétés furent rapportées à un étalon (Manitoba n° 1) choisi comme type. Le Wheat Executive calculait donc, dans chaque cas, les prix auxquels les céréales étaient cédées; ces prix devaient, en principe, être examinés par les pays alliés; mais c'était là une garantie purement illusoire, préoccupés qu'ils étaient tous d'assurer leur ravitaillement, à n'importe quelles conditions, et, dans

la pratique, les céréales furent souvent payées par les pays continentaux à des prix supérieurs aux prix d'achats réels.

Le fret était ajouté au prix de cession, au taux fixé par le « Ministry of Shipping » ou aux conditions de la « Hudson's Bay » suivant que les bateaux étaient fournis ou non par le gouvernement britannique.

Réception des denrées exotiques. — Les produits exotiques achetés par le Service du ravitaillement sont reçus dans les ports français par les régisseurs des ports. Ceux-ci ont été créés par le décret du 2 juin 1915. Leurs attributions consistent dans les déchargements, la réception, la manutention, le transport et la répartition des denrées, sur les indications du Service Central. Ils disposent d'une avance en numéraire ; ils peuvent aussi, dans certains cas, payer les denrées proprement dites. Il existe deux catégories de régisseurs : les uns sont remboursés à forfait de leurs dépenses de régie ; c'est un cas exceptionnel ; les autres reçoivent un traitement fixe et sont remboursés de leurs frais effectifs de régie, sur production des pièces justificatives.

Examinons rapidement les différentes opérations de comptabilité auxquelles donnaient lieu les achats de céréales exotiques et leur cession ultérieure aux parties prenantes, suivant les instructions des Services Centraux du ravitaillement. On peut distinguer deux systèmes essentiels :

a) Paiement avant livraison. Dès qu'un navire arrive dans un port, le service financier du ravitaillement est informé du nom et de la date ainsi que des détails relatifs à la cargaison. Il ouvre un compte au navire. Le régisseur du port reçoit du Service Central les ordres de répartition, et du préfet la liste nominative des parties prenantes. Il établit un bon de versement au Trésor en leur nom ; le Trésorier général effectue la recette. Le régisseur du port en reçoit le récépissé et procède alors à l'expédition des céréales. Tel est le système qui s'applique pour les livraisons effectuées dans les dépar-

tements faisant partie des régies des ports de Bordeaux, le Havre et Marseille.

b) Un système différent s'applique aux livraisons des régisseurs aux départements situés hors de leur régie. Les ordres de versement ne sont émis qu'au moment de l'expédition. Si le régisseur connaît au moment du départ des céréales, le destinataire définitif, il émet l'ordre de versement au nom de celui-ci. S'il ne connaît que le département sur lequel est acheminée l'expédition, deux procédures ont été suivies :

1° Jusqu'au 15 mars 1918, tous les ordres de versement ont été établis, par ordre, au nom du préfet qui en provoquait ultérieurement le recouvrement ;

2° Depuis le 15 mars 1918, la présence dans les départements de représentants directs du Service du ravitaillement a permis d'accélérer la marche des recouvrements. Pour tous les départements autres que celui de la Seine, les agents locaux établissent les ordres de versement dans leurs départements respectifs. Le service financier du ravitaillement tient une comptabilité par navire et par département, afin de suivre toutes les opérations, et les régisseurs des ports produisent des rapports finaux de déchargement qui permettent d'en vérifier la régularité. La comptabilité des régisseurs est vérifiée sur place par des inspecteurs détachés par le Service financier.

Mission de Londres. — Il importe de mentionner d'une manière spéciale cet organisme qui a joué un rôle important dans la conclusion des marchés relatifs au ravitaillement. Le décret du 10 avril 1917 institua un haut-commissaire du Gouvernement de la République à Londres et posa les principes relatifs à la passation des marchés. Un arrêté interministériel réglant la composition et les attributions des missions devait déterminer les dépenses de personnel et de matériel à imputer au compte spécial du ravitaillement. Auparavant, c'était la maison anglaise, la « Hudson's Bay », qui les payait et en était ensuite remboursée.

Deux arrêtés du 21 septembre 1918 ont fixé la composition du bureau de la mission, les attributions du délégué du Gouvernement français, le mode de paiement des dépenses de personnel et de matériel. Un crédit mensuel est ouvert au délégué pour couvrir les dépenses de ses différents services (personnel et matériel) et aucune dépense excédant ces crédits ne peut être engagée sans l'autorisation formelle du sous-secrétaire d'Etat.

La mission de Londres a joué un rôle essentiel dans les opérations conclues par le Service du ravitaillement pour l'achat des céréales provenant des pays de l'Amérique du Nord, pendant la dernière année de la guerre.

Résultats financiers du Service du ravitaillement. — Tels sont les modes d'achats mis en œuvre pour assurer notre approvisionnement en céréales pendant les hostilités : réquisitions, achats par l'Intendance, achats au commerce, achats par des missions à l'étranger ; création à l'étranger de Comités ayant pour but de centraliser les opérations d'achat ; bref, aucun moyen n'a été négligé. Il est difficile d'établir une comparaison entre la valeur des différentes méthodes utilisées, car il ne faut pas oublier que le but primordial était de se procurer des céréales et que l'élément prix n'intervenait qu'en second lieu ; en outre, les conditions locales étaient très variables suivant les pays producteurs ; enfin, la prolongation des hostilités compliquait singulièrement le problème. Quoi qu'il en soit, il est permis de supposer que les résultats eussent été meilleurs si l'Etat s'était assuré la collaboration désintéressée de tous les négociants ou courtiers en grains qu'il aurait, en quelque sorte, mobilisés pour constituer les cadres d'une organisation chargée du ravitaillement. Les prix payés eussent été moindres, l'approvisionnement assuré et le pays n'aurait pas eu le spectacle regrettable de quelques bénéfices scandaleux réalisés par des importateurs, ainsi qu'en témoignent certains rapports de la Commission Supérieure des marchés de la Guerre. Quoi qu'il en soit, il est intéressant de savoir à quels résultats

ont conduit les méthodes d'achat employées par le Service du ravitaillement. C'est là un problème complexe pour plusieurs raisons. D'abord, il n'existe pas de comptabilité précise, ni de compte d'exploitation faisant apparaître d'une manière nette, analogue aux profits et pertes d'un bilan, le résultat financier de l'ensemble des opérations du ravitaillement. La comparaison des différents chiffres qui ont été publiés à ce sujet permet pourtant de fixer à une somme dépassant légèrement 5 milliards l'excédent des dépenses sur les recettes.

Ce premier point, à part quelques divergences d'appréciation sur le chiffre précité, est indéniable. Suffit-il à condamner la gestion du ravitaillement ? Certainement non. Il ne faut pas oublier que le Service du ravitaillement a été créé avant tout pour mettre en œuvre et coordonner tous les moyens destinés à faciliter l'alimentation de la population civile et militaire, mais aussi pour abaisser artificiellement le prix de vente du pain aux consommateurs. Le fonctionnement du service du ravitaillement eût-il été idéalement parfait, il n'en aurait pas moins continué à accumuler les déficits.

La question n'est donc pas simple de savoir si les résultats financiers du ravitaillement condamnent sa gestion. Mais il n'en reste pas moins qu'il nous semble mériter incontestablement quelques critiques.

En premier lieu, ignorance des prix de revient. Si ceux-ci avaient été déterminés régulièrement et exactement, il serait facile de connaître la part du déficit imputable à ce subside déguisé accordé aux classes laborieuses, sous forme d'un abaissement fictif du prix du pain. Or, dans le ravitaillement, comme dans toutes les autres entreprises étatiques, le prix de revient est, pour ainsi dire, totalement inconnu.

Quand l'Administration du ravitaillement a essayé (elle l'a fait en 1917), d'établir une sorte de bilan, elle a laissé de côté des catégories importantes de frais généraux et qui consistent (Rapport Marin 1918) dans la

solde du personnel militaire détaché au ravitaillement et dans le coût des ordres de transport.

Un autre élément est de nature à soulever des doutes sur la bonne gestion du service du ravitaillement. Les opérations sur les sucres qui ont été confiées à une maison privée se sont soldées par un bénéfice de 197 millions. Or, pour les denrées autres que le blé, dont les opérations d'achat et la vente étaient assurées par le service du ravitaillement, le déficit a été la règle, et pourtant aucune considération humanitaire ou politique n'intervenait pour abaisser artificiellement leur prix de vente.

Les conclusions du Contrôleur des dépenses engagées dans son rapport de 1920, sur le fonctionnement du service du ravitaillement, sont d'ailleurs assez formelles :

« Une entreprise privée, qui agirait ainsi, serait vite acculée à la faillite...

Des agents du ravitaillement ont signé des contrats qu'ils n'auraient certainement pas conclus pour eux-mêmes et dont ils n'auraient pas voulu accepter les risques, s'ils avaient dû les supporter personnellement ».

Ainsi que nous l'avons indiqué, ce ne sont pas seulement les méthodes d'achat, dont l'examen constitue plus spécialement le but de notre étude, qui sont critiquables, c'est toute l'organisation administrative, technique, commerciale, comptable et financière. Un jugement d'ensemble se trouve, du reste, dans ce même rapport du Contrôleur, des dépenses engagées :

« Il est impossible d'évaluer la part de responsabilité du ravitaillement, mais on peut assurer que celui-ci, qui devait combattre la cherté de la vie, a contribué à l'augmenter. »

IV^e PARTIE

L'aspect économique de la question

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE DU RAPPORT DE LA COMMISSION BOULANGER

Les obligations spéciales imposées aux fournisseurs de l'Etat avaient, depuis longtemps, suscité de vives réclamations de la part des représentants du commerce et de l'industrie. Elles visaient principalement deux buts : en premier lieu, la simplification aussi complète que possible de l'exécution de ces obligations, et la suppression de celles qui paraissaient inutiles ou trop rigoureuses ; en second lieu, l'adoption de conditions uniformes dans les cahiers des charges établis par les différents ministères.

Ces critiques provoquèrent la constitution, par le ministre des Finances, d'une Commission extraparlamentaire de 43 membres, instituée par décret du 12 octobre 1895. Présidée par le sénateur Boulanger, premier président de la Cour des Comptes, elle réunissait toutes les compétences désirables : des parlementaires, des représentants des grandes Administrations publiques, des inspecteurs des Finances et de nombreux présidents de Chambre de commerce ou de Syndicats. C'est à dessein, afin de laisser à la Commission la liberté d'appréciation et de contrôle la plus complète, que les chefs de service des ministères intéressés en avaient été exclus.

Le rôle de cette Commission n'était pas d'élaborer de toutes pièces un décret ou un règlement quelconque. Elle

devait se borner à émettre des avis sur les améliorations qu'il y avait lieu d'apporter aux clauses et conditions habituelles des cahiers des charges et à la législation réglementant les marchés de l'Etat, avis dont les différentes Administrations devaient s'inspirer par la suite.

Les travaux de la Commission Boulanger durèrent plus de deux ans. Le résultat s'en trouve exposé dans un rapport assez volumineux, divisé en deux parties :

La première concerne les questions générales et de principe, pour lesquelles il est possible d'envisager une solution commune à tous les ministères.

La seconde concerne surtout les marchés de catégories spéciales et comporte un certain nombre de considérations purement techniques qui présentent pour nous un intérêt bien moins considérable ; elle ne sera pas examinée dans cette étude.

En outre, des idées intéressantes se sont fait jour au cours des différentes séances tenues par la Commission générale et les nombreuses sous-commissions spéciales.

Malgré la date assez éloignée à laquelle a été déposé ce rapport, son étude présente encore un intérêt d'actualité. Certaines de ses suggestions ont été suivies d'effet ; d'autres, comme nous le verrons, conservent encore toute leur valeur.

Les différents points que la Commission s'était proposé de passer en revue étaient les suivants :

- 1° Les différentes espèces de marchés ;
- 2° Les conditions requises pour prendre part à adjudications ;
- 3° La forme des contrats ;
- 4° Les clauses insérées dans les cahiers des charges ;
- 5° Le mode et les délais de livraison ;
- 6° Les différentes questions concernant les fournitures rebutées ;
- 7° Les clauses pénales ;
- 8° La liquidation des dépenses et le paiement des sommes dues par l'Etat.

I. *Différentes espèces de marchés.* — La Commission

adapta, sans discussion, le principe de l'adjudication, qu'elle considère comme le mode normal suivant lequel doivent être passés les marchés de l'Etat, ou plutôt elle se borna à rappeler d'un mot les arguments classiques indiqués en sa faveur, à savoir la possibilité d'obtenir des conditions meilleures par suite de la grande publicité qui l'entoure et de la disparition de toute suspicion à l'égard des agents administratifs. Ces arguments ne nous paraissent pas décisifs ; nous en examinerons ultérieurement la valeur. Bornons-nous à constater pour le moment que la Commission Boulanger maintint le principe de l'adjudication.

Elle maintint aussi les différentes exceptions apportées à ce principe par le décret de 1882, sauf une qui lui parut néfaste ou, pour le moins inutile, celle visée à l'article 18, § II, qui autorise l'Administration à passer des marchés de gré à gré pour se procurer les fournitures non livrées par un adjudicataire défaillant. Il peut, dans un pareil cas, y avoir urgence ; mais alors, l'article 18 § 10 suffit. Sinon, il paraît sévère d'imposer aux fournisseurs la charge de l'excédent de dépenses qui résultera d'un pareil procédé. La Commission part de cette hypothèse que l'adjudication est le mode d'achat le plus avantageux. Quoi qu'il en soit, elle conclut à la suppression de ce § II.

Au sujet des conditions d'exécution des adjudications, différentes suggestions ont été émises relativement à la publicité et au délai qui sépare de l'adjudication sa publication.

L'adjudication ne se conçoit pas sans une publicité parfaite. Les représentants des Chambres de commerce prétendaient que, bien souvent, des commerçants, qualifiés à cet égard, n'ont pu prendre part à des adjudications importantes, faute de savoir qu'elles avaient lieu. Or, aucun règlement ne détermine les conditions et les formes de cette publicité. La Commission émit le vœu que ce fût l'autorité chargée de procéder à l'adjudication qui s'inquiétât de l'exécution des formalités de

publicité. Cette méthode parut préférable à celle antérieurement pratiquée qui consistait à tenir le préfet pour responsable de leur accomplissement.

Le décret de 1882 se borne à mentionner les affiches comme moyen de publicité. Les représentants du commerce estimaient que ce mode était tout à fait insuffisant, qu'il fallait, pour le moins, prévenir les principales Chambres de commerce. Certains membres envisagèrent même la création d'un Bulletin des Adjudications auquel s'abonneraient les différentes Chambres de commerce. Mais les frais qu'entraînerait une telle publication et que l'Etat devrait supporter firent hésiter la Commission, qui se borna à signaler la question à l'attention du gouvernement. Différents groupements commerciaux ont, d'ailleurs, pris depuis cette date des initiatives dans ce sens.

Des plaintes s'étaient élevées sur la durée trop faible de l'intervalle qui séparait la publication des conditions de l'adjudication de son exécution. La Commission estima que le délai de 20 jours, prévu au décret de 1882, était suffisant ; tout au plus pouvait-on souhaiter que l'Administration fit un peu moins usage de la faculté qui lui était accordée de réduire ce délai en invoquant le cas d'urgence. La Commission conclut à la nécessité de l'intervention du ministre pour déclarer l'urgence. Elle insista tout particulièrement sur la nécessité d'observer cette prescription, et l'un de ses membres demanda même le vote d'une loi établissant la nullité comme sanction de l'inobservation du délai de 20 jours, dans certains cas.

II. *Conditions requises pour prendre part aux adjudications.* — La participation à une adjudication doit-elle être permise à tout entrepreneur ou bien y a-t-il lieu d'exiger certaines garanties ? Celles qui sont imposées par les règlements doivent-elles être maintenues, dans leur nature et dans leurs modalités d'application ? Telles sont les questions qui se posaient à l'examen de la Commission extraparlamentaire.

1° *Nationalité des soumissionnaires.* — Les cahiers des charges de certaines Administrations exigent des soumissionnaires la qualité de Français. Sauf dans les cas d'impossibilité absolue, notamment pour les achats de tabacs exotiques, la tendance générale était, il y a trente ans, à la généralisation de cette exigence, et cette question fut vivement discutée au sein de la Commission. Les partisans de l'admission des étrangers faisaient valoir la crainte de représailles des autres Etats, la constitution d'un monopole absolu au profit de l'industrie nationale aboutissant à une élévation des prix payés ; enfin, dans bien des cas, croyant traiter avec de véritables nationaux, l'Etat n'aurait en face de lui que des intermédiaires, prélevant un bénéfice plus ou moins considérable, déterminant ainsi dans l'exécution des services une élévation des prix et des retards qui n'auraient pas eu lieu si l'Etat avait traité directement avec les fournisseurs étrangers. Les adversaires répondaient que la question ne se pose pas de la même façon pour l'Etat et pour un particulier ; tandis que ce dernier doit surtout avoir en vue la réalisation du maximum de bénéfices, l'Etat doit se proposer un but plus élevé. Il lui appartient de soutenir l'industrie nationale et de rendre, sous forme de paiements, dans la mesure du possible, une partie de l'argent qu'il prélève à titre d'impôt.

La Commission, dans sa majorité, est restée sourde à ces derniers arguments ; elle s'est bornée à déclarer qu'il n'y avait pas lieu d'imposer la qualité de Français comme une condition nécessaire pour prendre part aux adjudications de l'Etat, et il ne semble pas qu'il faille regretter cette conclusion. A quelle conséquence aboutirait l'exclusion des étrangers, sinon à une protection renforcée de l'industrie nationale. La question ne se posera d'une façon aigue que si, toutes autres choses égales, le prix offert par un étranger est inférieur à celui proposé par un Français. Les droits de douane étaient, il est vrai, moins élevés à la fin du XIX^e siècle

que maintenant, mais ils existaient déjà, et leur taux était censé représenter l'équivalent des sujétions supportées par les différentes industries. Pourquoi, dans le cas où c'est l'Etat qui est acheteur, les élever à un taux infini ? L'Etat doit-il prélever 10 par l'impôt et rendre 1 ou prélever 12 et rendre 2 ? Quant au fait que l'Etat doit poursuivre, dans l'exécution de ses services commerciaux, un but plus ou moins politique ou social, n'est-ce pas là une erreur et une des causes profondes de l'incapacité industrielle et commerciale de l'Etat ? Les tentations de mêler le caractère politique et le caractère économique sont déjà suffisamment fréquentes et suffisamment violentes pour qu'il n'y ait pas lieu d'en augmenter encore délibérément les effets.

Un exemple montrera l'intérêt que peut avoir l'Etat à s'adresser à certaines fabriques étrangères. L'Administration des Manufactures de l'Etat achète, fréquemment, des tiges d'allumettes ; elle a recours, à cet effet, à des maisons françaises et étrangères. Or, à la même époque, les tiges étaient payées en France 160 francs le million, et 113 fr. 50 à une fabrique de Riga, ces tiges étrangères étaient de qualité au moins égale à celle des tiges françaises (1). On ne voit pas pourquoi l'Etat se priverait de ce bénéfice.

Enfin, il apparaît bien évident que, quand la fabrication de certains produits est nettement plus avantageuse à l'étranger, des intermédiaires s'interposeront pour les vendre à l'Etat. On ne modifie pas, à son gré, les lois économiques. On pourrait, il est vrai, augmenter les formalités déjà si nombreuses qui sont imposées aux soumissionnaires, exiger des certificats d'origine. Mais que décider dans le cas de produits semi-ouvrés importés et dont la confection est terminée en France, ou dans

(1) Il y aurait peut-être, une réserve à faire, dans la période actuelle; la nécessité de réduire nos importations pourrait, à *la rigueur*, être invoquée. Sans examiner cette objection au fond, nous ferons seulement remarquer qu'il est assez frappant de constater une telle différence de prix, dans des conditions de change nettement défavorables.

le cas de matières importées de l'étranger et livrées telles quelles à l'Etat ? Où est le véritable vendeur ? Quand l'Etat passe un marché de grains avec un courtier français qui les fait venir d'Australie, croit-on qu'il a plus favorisé l'industrie nationale que s'il avait traité directement avec le producteur ?

A part certaines fournitures touchant de près à la défense et à la sécurité nationales, telles que l'armement, l'équipement, dans certains cas même, les subsistances militaires (et il est bien évident que la sagesse des Administrations de la Guerre et de la Marine y veillera), l'exclusion absolue des soumissionnaires étrangers ne s'impose pas, et il y a lieu de se féliciter du vœu adopté par la Commission sur ce point.

De nombreux cahiers des charges exigeaient la production de certificats de capacité de la part des soumissionnaires. Cette question fut assez longuement examinée. La Commission conclut à sa suppression ; le droit d'élimination du ministre parut, à juste titre, suffisant pour exclure un fournisseur notoirement incapable. Mais parmi les arguments invoqués, l'un d'entre eux ne nous paraît pas concluant. On prétendit que l'ingénieur qui délivre à un entrepreneur un certificat d'aptitude pour des travaux antérieurement effectués par celui-ci a, en fait, la faculté d'exclure qui il veut. Or, il ne semble pas que cette liberté laissée à un agent de l'Etat, pour rare qu'elle soit, doive être regrettée, si celui-ci en use sous sa responsabilité pleine et entière.

2° *Cautionnement*. — Le cautionnement est une garantie particulière aux marchés de l'Etat. Cette institution méritait d'être examinée par la Commission à différents points de vue :

a) En premier lieu, le principe même du cautionnement. Certains membres de la Commission firent ressortir que le cautionnement immobilise une partie des capitaux de l'entrepreneur, que cette formalité est, pour le moins, inutile, puisque les Commissions d'adjudication n'admettent que les maisons notoirement solvables.

Les partisans du maintien du cautionnement répondirent que : « Il y a un danger sérieux à exagérer le pouvoir des Commissions d'adjudication et que, d'ailleurs, la soumission ne constitue pas un titre suffisant pour contraindre l'adjudicataire à exécuter ses engagements ; le maintien du cautionnement provisoire est donc indispensable ».

La justification véritable du cautionnement nous semble liée au principe même de l'adjudication. Ce mode d'achat aboutit, en effet, à ce résultat que, parmi un certain nombre de soumissionnaires offrant des produits d'égalé qualité, c'est celui qui propose le prix le plus bas qui est déclaré adjudicataire et cela, quand même il serait totalement inconnu de l'Administration, quand même celle-ci ne traiterait avec lui que de mauvaise grâce et serait en droit de s'en méfier, sans pourtant lui reprocher des faits suffisamment précis pour justifier son exclusion. En présence de cette évolution pour ainsi dire automatique, dans laquelle il a limité ses possibilités d'intervention, il n'est pas surprenant que l'Etat qui pense n'en avoir jamais assez, ait voulu s'assurer une garantie tout au moins partielle en cas d'inexécution du marché, par l'appropriation facile d'une somme d'argent déposée d'avance. Il n'est pas douteux qu'il supporte les frais du cautionnement ; un industriel sérieux ne peut pas ne pas tenir compte, dans l'établissement de son prix de revient, des sujétions supplémentaires qui lui sont imposées, de l'intérêt réduit qu'il touchera, des périodes pendant lesquelles, même, il n'en touchera pas du tout. L'Etat veut une assurance contre un risque déterminé ; il est fatal que, sous une forme ou sous une autre, il acquitte la prime correspondante. Mais il nous semble que cette assurance est utile, si l'on tient compte des conditions dans lesquelles se pose le problème.

Si le principe du cautionnement est généralement appliqué dans les marchés de l'Etat, il existe, ainsi que nous l'avons vu, un privilège au profit des Sociétés d'ou-

vriers français, que le décret de 1888 exempte de l'obligation de constituer un cautionnement, quand le montant des fournitures à livrer ou du travail à exécuter n'atteint pas 50.000 francs. Il y a là une inégalité choquante, dont certains membres demandaient la suppression. Nous avons déjà vu que ce n'est pas le seul exemple de la rupture de l'égalité absolue qui devrait exister entre tous les soumissionnaires. Il ne paraît guère justifié, car si l'on peut admettre, à la rigueur, que la bonne foi des sociétés d'ouvriers ne doit pas être suspectée, elles ne sont pas seules en cause. Une société d'ouvriers se chargeant d'un chantier peut parfaitement y amener des matériaux achetés à des entrepreneurs qui l'ont trompée sur leur qualité, et si ces matériaux se révèlent inacceptables pendant la période d'essai prévue, il peut en résulter le paiement d'indemnités à l'Etat ; or, cette opération serait facilitée par l'existence d'un cautionnement.

Enfin, à un autre point de vue, si le rabais, particulièrement élevé qu'a pu consentir une société d'ouvriers, l'a fait déclarer adjudicataire, ce fait ne peut-il pas provenir de ce que, précisément, elle n'a pas eu à tenir compte des sujétions inhérentes à la constitution d'un cautionnement.

On proposa même, au cours d'une séance de la Commission, que l'exemption du cautionnement pour des travaux ou fournitures n'atteignant pas 50.000 francs, fût étendue à tous les soumissionnaires ; il y a peut-être lieu de regretter que cette initiative, qui aurait entraîné bien des simplifications pour les petits marchés, n'ait pas été suivie d'effet. Mais il ne faut pas oublier qu'il est toujours loisible aux Administrations intéressées de dispenser les soumissionnaires de la constitution d'un cautionnement.

b) Réalisation du cautionnement. S'il y a lieu, d'une façon générale, à notre avis, de maintenir le principe du cautionnement, il est, par contre, tout à fait indispensable d'en faciliter les modalités d'exécution.

Signalons une proposition qui ne fut pas retenue d'une façon formelle par la Commission, mais qui reçoit pourtant une application assez fréquente pour les petits marchés. Au lieu d'obliger un fournisseur à constituer un cautionnement préalablement à toute livraison, il est spécifié que le premier dixième, par exemple, de la valeur totale de la livraison ne sera pas payé et sera provisoirement retenu à titre de garantie ; quand le fournisseur aura exécuté intégralement ses obligations, la retenue de garantie lui sera remboursée. Notons que cette retenue de garantie ne porte pas intérêt. C'est là une procédure très simple, ne nécessitant aucune formalité gênante, mais qui a l'intérêt de laisser l'Etat complètement désarmé dans le cas où le marché ne reçoit même pas un commencement d'exécution.

Les simplifications à apporter aux formalités relatives à la constitution des cautionnements furent longuement étudiées. La Commission souhaite, à juste titre, que la transformation du cautionnement provisoire en cautionnement définitif pour le soumissionnaire déclaré adjudicataire fût réalisée automatiquement par l'Administration. Mais il n'a pas été tenu compte dans la pratique de cette suggestion.

En outre, quand un cautionnement déjà entre les mains de la Caisse des Dépôts et Consignations reçoit une nouvelle affectation, les intérêts ne courent qu'à partir du 61^e jour postérieur à la date à laquelle l'ancien cautionnement, devenu libre, a été désigné à la Caisse des Dépôts pour cette nouvelle affectation. Il y a là un véritable abus, puisque la somme en question n'a pas cessé un seul jour d'être à la disposition de l'Etat. Cela semble d'autant plus choquant que, dans le cas de prorogation d'un marché, les intérêts de la somme représentant le cautionnement continuent à courir, sans la moindre interruption.

La Commission signala aussi une revendication du commerce visant à ce que le dépôt du cautionnement pût se faire soit au lieu du siège social, soit au lieu de

l'établissement principal ou des travaux, soit à la Caisse des Dépôts et Consignations. Le décret de 1882 pourrait être amélioré sur ce point.

L'article 5 du décret de 1882 mentionne, comme valeurs à admettre pour la constitution du cautionnement : le numéraire, les rentes sur l'Etat et valeurs du Trésor au porteur, les rentes sur l'Etat nominatives ou mixtes. Cette énumération est-elle limitative ? La question importe peu, car, en fait, les cahiers des charges n'ont jamais admis que les seules valeurs visées par le décret de 1882. Dans le but de réduire, dans la mesure du possible, les difficultés en résultant pour le commerce, la Commission décida de renvoyer cette question très importante du choix des valeurs à une sous-commission spéciale dont les conclusions furent les suivantes :

Les emprunts des protectorats et les obligations des Compagnies de chemins de fer bénéficiant de la garantie de l'Etat devraient être admis en cautionnement. Les actions, même de la Banque de France, furent écartées, à cause de leurs variations de cours trop fréquentes.

Le décret de 1882 déclare qu'aucun changement ne peut être apporté au cautionnement après sa réalisation. Or, malgré cette disposition, l'Administration accordait souvent une réduction du cautionnement au cours du marché. Cette habitude, qui se traduit par l'adoption d'une mesure pouvant paraître une faveur personnelle pour l'adjudicataire est fâcheuse, car elle aboutit à détruire après coup l'égalité qui régnait entre les soumissionnaires. Elle doit donc être supprimée. Mais, par contre, il est à souhaiter que cette disposition trop rigoureuse du décret de 1882 soit modifiée, de façon qu'il soit loisible à l'Administration d'autoriser la transformation du cautionnement, quand elle est d'accord sur ce point avec l'entrepreneur, ou même de l'exiger si le cours des valeurs constituant le cautionnement devenait trop bas, malgré tout le soin apporté à leur choix.

La Commission avait eu connaissance de nombreuses

plaintes relatives aux retards apportés au remboursement des cautionnements provisoires aux soumissionnaires non déclarés adjudicataires. Toute diligence doit être mise en œuvre pour qu'ils soient restitués immédiatement après l'adjudication, ainsi, d'ailleurs, que le prévoit le décret de 1882.

Les cautionnements constitués en numéraire n'ont donné lieu à aucune observation de la part de la Commission. Il est pourtant à remarquer que le taux de l'intérêt consenti 2,50 % est notoirement insuffisant, en égard au taux courant du loyer de l'argent.

Enfin, ainsi que nous l'avons vu dans la première partie de notre étude, la loi des 2 octobre-5 novembre 1790 frappe d'une hypothèque légale les biens des fournisseurs et entrepreneurs de l'Etat. Cette disposition est, dans la pratique, tombée en désuétude, et le décret de 1882 ne l'a pas reproduite. C'est pourquoi il serait bon de la supprimer complètement.

III. *Forme des contrats.* — La première question étudiée à ce point de vue par la Commission fut celle de la composition des Commissions d'adjudication. Ces Commissions ont un rôle essentiel dans les opérations d'adjudication. Ce sont elles qui veillent au respect des formes administratives et des règlements, qui examinent la validité des pièces présentées et l'opportunité de l'élimination de certains concurrents. Ce sont des organes administratifs émanés du ministre qui leur a délégué une partie de ses pouvoirs. Plusieurs membres de la Commission extraparlamentaire et principalement les commerçants et industriels émirent le vœu que, dans ces commissions, siégeassent dorénavant, un certain nombre de représentants du commerce qui seraient mieux à même que des fonctionnaires de juger des aptitudes et des garanties que présentent les candidats. Il y a, certes, une part de vérité dans ces affirmations, mais la mesure proposée comporterait des inconvénients sérieux. Un commerçant peut avoir des intérêts plus ou moins liés à l'exécution du marché visé; en face de lui, parmi les

soumissionnaires, peut se trouver un concurrent. Au point de vue du commerce lui-même il est préférable de conserver aux Commissions d'adjudication leur caractère d'impersonnalité et de stricte impartialité.

La Commission d'adjudication est chargée d'apprécier si la « publicité a été suffisante, si les soumissions sont régulières en la forme, présentées dans les conditions exigées par le cahier des charges et appuyées des pièces réglementaires ». L'accord est complet sur ce point, dans le cas où il n'y a pas de contestation sur les formalités qui font l'objet de l'examen de la Commission. Dans le cas contraire, la règle admise par un grand nombre de ministères est que la Commission d'adjudication soumet la question au ministre, sans statuer. Mais il parut à la Commission extraparlamentaire que, si le ministre juge bon de déléguer à la Commission d'adjudication le pouvoir de statuer définitivement, rien ne s'y oppose.

La Commission d'adjudication est investie du droit d'élimination vis-à-vis de certains soumissionnaires. Le principe de ce droit ne fut pas mis en question, mais le mode d'exercice s'en révèle comme très délicat. Différentes motions se sont fait jour à ce sujet : extension du procédé habituel de la ville de Paris qui fait dresser une liste d'admissibilité aux adjudications ; exigence d'un certificat de référence ; possibilité de recours pour le soumissionnaire évincé, ou, tout au moins, faculté de fournir des explications. La Commission estima fort heureusement, qu'il y avait lieu de laisser la plus grande initiative et la plus grande liberté à la Commission d'adjudication pour exercer son droit d'élimination. Admettre la possibilité des recours, aurait amené une nouvelle cause de retard dans le prononcé de l'adjudication. Elle se borna à adopter le vœu que les cahiers des charges continssent une clause stipulant que les bureaux d'adjudication statuent « après avoir entendu les soumissionnaires évincés, s'ils le jugent utile. »

En principe, les résultats proclamés par la Commission ne sont valables qu'après l'approbation ministé-

rielle. Il existe pourtant des exceptions à cette règle. Chaque ministère les détermine à son gré. La Commission adopta un premier vœu visant à l'insertion dans tous les cahiers des charges d'une clause portant délégation générale du droit d'approuver en cas d'urgence. Elle alla même plus loin. Certains de ses membres prétendirent que la garantie résultant de l'approbation ministérielle n'était nullement sérieuse, mais seulement de pure forme; il y avait donc lieu de laisser au chef de service qui a passé le marché le soin de l'approuver et d'en assumer toute responsabilité. Il en résulterait l'avantage d'une grande simplification administrative et d'un accroissement de rapidité. Nous reviendrons sur cette question très importante qui, bien souvent, interdit à l'Etat acheteur de profiter d'un cours exceptionnellement avantageux, à cause de la lenteur de ses opérations. Quoi qu'il en soit, la Commission adopta la proposition qui lui fut faite par un de ses membres tendant à insérer dans les cahiers des charges la clause stipulant que l'adjudication sera approuvée par le délégué du ministre, si elle n'a soulevé ni protestation, ni réclamation. »

Nous avons déjà signalé que si l'approbation ministérielle est toujours nécessaire, il faut bien remarquer qu'elle doit être expresse et qu'un retard, si long qu'il put être, de celle-ci, ne justifie pas un commencement d'exécution de la part du soumissionnaire déclaré adjudicataire par la Commission d'adjudication, ou, du moins, s'il commence ses livraisons c'est à ses risques et périls. La Commission extraparlamentaire reconnut qu'il y avait grand intérêt à ce que cette situation d'incertitude qui existe entre le prononcé de l'adjudication et l'approbation par l'autorité compétente fût aussi réduite que possible. Elle émit le vœu que le délai fût toujours fixé au maximum, à dix jours, quand il n'y a pas de contestation et à un mois, lorsqu'il s'en produit ou que l'approbation doit provenir du ministre, étant bien entendu, d'ailleurs, qu'il s'agit d'un maximum que l'Ad-

ministration doit s'efforcer de réduire le plus possible.

Cette question de délai, d'approbation est, elle aussi, très importante. Elle tient à cœur aux représentants du commerce qui attendent une décision ferme pour réaliser les approvisionnements nécessaires à l'exécution de leurs marchés et gêne considérablement les services de l'Etat en les obligeant à passer des marchés longtemps avant la période des livraisons. D'ailleurs, sur ce point, les desiderata de la Commission Boulanger semblent bien être restés lettre morte. Dans la plupart des ministères, le délai d'un mois considéré comme un maximum pour l'approbation ministérielle est, à peine un minimum, dans le cas des marchés les plus simples.

La Commission passa ensuite à l'étude des formalités proprement dites de l'adjudication ; d'abord la fixation d'un maximum de prix. Depuis longtemps déjà, l'un des inconvénients de l'adjudication était manifeste. Système essentiellement rigide, il peut aboutir à un danger sérieux pour l'Etat. Si, une fois les opérations d'adjudication mises en mouvement, l'Etat ne se réserve pas la faculté d'y renoncer dans le cas où le résultat en serait trop onéreux, il peut se trouver à la merci d'une entente entre les concurrents qui établiront, d'un commun accord, leurs offres à des prix exagérés. Il est donc prudent que l'Administration fixe, avant la séance d'adjudication, un maximum de prix ou un minimum de rabais (le dernier système est appliqué dans les marchés de travaux publics). Cette pratique ne donna lieu à aucune discussion au sein de la Commission. Mais certains membres voulaient aller plus loin. Ils demandaient, en outre, la fixation obligatoire d'un minimum de prix (ou d'un maximum de rabais), ceci dans le but d'éliminer les offres faites à des prix trop bas et correspondant à des marchandises de qualité par trop inférieure, que l'Administration sera obligée d'accepter, par le jeu normal de l'adjudication. Certains ministères, en particulier celui de l'Instruction publique, opéraient souvent ainsi. Devant l'insistance très vive des partisans de cette manière

de faire, la Commission se laissa entraîner à émettre un vœu en ce sens; et cela peut paraître assez surprenant. Qu'un industriel ou qu'un commerçant s'interdise, *d'une manière absolue*, de donner suite à des offres qui lui sont faites, pour la seule raison que leur prix est trop bas, cela ne se conçoit guère. Sans doute, sa méfiance sera plus éveillée. Il se fera présenter des échantillons, s'entourera de garanties supplémentaires, mais ne rejettera pas délibérément ces propositions. D'ailleurs, l'Administration dispose d'un moyen qui n'est peut-être pas très recommandable, car il semble abuser de la bonne foi du soumissionnaire; l'autorité compétente peut ne pas approuver le marché. Mais, il y a plus. Si l'on rendait obligatoire l'insertion d'un prix maximum, comment celui-ci serait-il fixé? La compétence commerciale des administrations n'est pas, en général, tellement éclatante qu'elles puissent fixer, pour un état déterminé du marché, le moment précis où les prix trop réduits cessent d'être avantageux pour devenir la cause de mauvaises livraisons. C'est là surtout une question d'espèce. Si un fournisseur, avantageusement connu du service intéressé, à qui il a toujours fait des livraisons irréprochables, présente des offres à des prix très bas, il y aura lieu de leur accorder plus d'attention que si ces offres émanent d'un concurrent nouveau. Une fixation maladroite du prix maximum à des conséquences bien moins graves que celles du prix minimum; s'il est véritablement trop bas, on risque d'avoir à recommencer l'adjudication; s'il est trop haut, la concurrence établira le prix raisonnable. Enfin, on ne comprend guère l'argument, d'après lequel le service serait désarmé en cas de livraisons défectueuses. Il semble bien que cette impuissance serait le résultat d'une erreur, ou de la timidité de l'Administration. Quelle est l'utilité de ces clauses draconiennes des cahiers des charges si, quand l'Administration veut s'en prévaloir, elles ne peuvent jouer? Si un fournisseur peu scrupuleux peut, à travers leur dédale, trouver la fissure qui lui permette d'échapper à

leur étreinte, la faute en incombe au service qui a rédigé le cahier des charges, non au décret de 1882.

La raison profonde de cette tendance de la Commission extraparlamentaire, c'est, nous le répétons, le manque de souplesse des adjudications. Il est très difficile, alors que le service intéressé est pertinemment convaincu que tel fournisseur déclaré adjudicataire par suite de la modicité des prix offerts, effectuera des mauvaises livraisons, il est très difficile de l'éliminer personnellement sans que celui-ci conteste cette décision, s'adresse au ministre qui, plus loin du but immédiat poursuivi par le service qui a passé le marché, souvent mal renseigné et absorbé par d'autres soucis, se laisse finalement fléchir. Si le principe de l'élimination est automatique, impersonnel, objectif, il privera peut-être parfois l'Etat d'un bénéfice pécuniaire, mais il le préservera de risques dangereux. Telles sont, à notre avis, les considérations qui peuvent, dans une certaine mesure, servir de justification aux conclusions de la Commission.

La question du dépôt des soumissions n'a pas soulevé de difficultés sérieuses. Le mode de dépôt des soumissions dans une boîte spéciale, procédé très commode, fut conservé, malgré le peu de garanties qu'il présente. La Commission maintint l'obligation de déposer les soumissions au moins quelques heures avant l'adjudication, la bonne organisation des services administratifs ne pouvant s'accommoder de soumissions parvenues au dernier moment. La Commission adopta la proposition que des exemplaires imprimés des soumissions furent remis aux concurrents afin d'éviter que les erreurs d'écriture purement matérielles n'entraînassent l'élimination de certains concurrents comme il s'est souvent produit.

Contrairement aux errements en vigueur dans certains ministères, le défaut d'emploi de papier timbré ne devrait pas entraîner le rejet d'une soumission, sauf à donner lieu au paiement des amendes fiscales encourues.

D'une façon générale, si le droit reconnu aux Commissions d'adjudication de statuer sur les questions de

forme des soumissions soulève des protestations, celles-ci doivent être examinées par le ministre.

La présence de l'adjudicataire au moment de la proclamation des résultats de l'adjudication n'est pas indispensable et ne doit pas être exigée.

La publicité des résultats de l'adjudication avait été demandée par quelques membres, mais la majorité de la Commission estima que celle-ci pourrait quelquefois être désavantageuse pour l'Etat, qu'au surplus les commerçants intéressés étant toujours en état de se renseigner aisément sur ceux-ci, une publicité générale serait onéreuse et inutile.

Signalons une divergence d'interprétation des différents ministères sur un point particulier que la Commission s'est attachée à faire disparaître. Le soumissionnaire déclaré adjudicataire doit signer le procès-verbal d'adjudication. S'il refuse, doit-on le considérer comme engagé malgré ce refus, ou faut-il annuler l'adjudication, en confisquant son cautionnement provisoire? La première solution n'est pas douteuse. Le fournisseur est engagé par son offre; dès qu'il a remis l'enveloppe cachetée la renfermant, il ne peut ni la modifier, ni la rétracter; s'il en était autrement, il aurait un moyen indirect de la détruire. Cette conclusion est, d'ailleurs, conforme aux règles qui président à la formation des contrats de vente commerciaux.

Quand le prix le plus bas est offert par plusieurs soumissionnaires, il doit être procédé à une réadjudication entre ces soumissionnaires seulement. Il importe de préciser formellement dans tous les cahiers des charges que cette réadjudication aura lieu à une séance ultérieure, si tous les soumissionnaires intéressés à la réadjudication ne sont pas présents.

L'article 5 du décret du 4 juin 1888 que nous avons déjà signalé renferme une dérogation au principe précédent de l'égalité entre tous les soumissionnaires. Nous savons que, à égalité de prix entre l'offre d'un entrepreneur et d'une société d'ouvriers, celle-ci doit être déclai-

rée adjudicataire, sans qu'il y ait lieu de procéder à une réadjudication. Nous avons déjà vu un autre avantage accordé à ces sociétés d'ouvriers, à savoir la dispense de cautionnement pour des travaux ou fournitures n'excédant pas 50.000 francs. Ces sociétés d'ouvriers sont l'objet, de la part des pouvoirs publics, d'une bienveillance spéciale, dont il faut le reconnaître, elle n'ont pas abusé. C'est pourquoi la Commission conclut à la suppression de cet article 5 du décret du 4 juin 1888 qui établit une mesure contraire à l'égalité nécessaire entre tous les soumissionnaires et qui présente un intérêt pratique à peu près nul.

Toujours soucieuse de maintenir l'égalité entre les soumissionnaires, la Commission décida que, si la quantité des fournitures pour lesquelles il a été soumissionné est inférieure à la quantité indiquée au cahier des charges, il y a lieu de procéder à un nouveau concours, auquel seuls, les premiers soumissionnaires peuvent prendre part. Les autres, ayant attendu de connaître les prix de leurs concurrents avant de présenter des offres, se trouveraient dans une situation privilégiée, s'ils étaient admis à y participer.

Certaines administrations ont l'habitude de proroger, d'accord avec le fournisseur, les marchés qui leur ont donné satisfaction. C'est là un procédé tout à fait irrégulier, qui revient à détruire la règle de l'adjudication. La Commission estima que cette faculté de prorogation devrait être réduite à une durée de trois mois après la date d'expiration des marchés.

Plusieurs industriels s'étaient plaints que l'Administration ne se préoccupait pas de passer des marchés aux époques les plus favorables. Les services ont, en effet, l'habitude de fixer la date des adjudications, en tenant compte seulement de leurs exigences propres, des emplacements de magasinage dont ils disposent, des dates auxquelles les crédits leur seront délégués, mais ils perdent souvent de vue le moment le plus propice au point de vue commercial. La Commission manifesta le désir de

les voir tenir compte de cette considération, dans la mesure compatible avec les exigences des services administratifs.

Dans le même ordre d'idées, le commerce s'était plaint souvent que les adjudications étaient passées pour une durée trop longue ; en présence d'une incertitude sur les cours futurs, les soumissionnaires sont portés à majorer leurs prix, pour tenir compte d'une hausse éventuelle et, d'autre part, si une baisse des cours survient, l'Etat s'interdit, d'avance, d'en tirer profit. Cette observation semble encore plus fondée actuellement, où des variations considérables dans les cours commerciaux sont presque la règle.

Marchés de gré à gré. — Dans une séance ultérieure, la Commission s'est attachée à l'étude des marchés de gré à gré. Que ce soit à juste titre ou non, la règle de l'adjudication domine tous les marchés de l'Etat. Le marché de gré à gré est et doit rester, selon l'avis de la Commission, l'exception. Nous avons déjà examiné en détail les cas, au nombre de quinze, dans lesquels le décret de 1882 autorise la conclusion des marchés de gré à gré. Le cas d'urgence en fait partie, mais il y a lieu de remarquer que les termes très limitatifs, du décret de 1882 : « les cas d'urgence évidente, amenée par des circonstances imprévues », n'autorisent pas l'Administration à invoquer l'urgence, quand celle-ci résulte de l'imprévoyance de ses agents.

La Commission émit un vœu tendant à la suppression du paragraphe 11 de l'article 18 du décret du 18 novembre 1882 qui a trait aux entrepreneurs défailants. A plusieurs reprises, elle a manifesté son désir de voir l'administration procéder pour l'achat des fournitures que devait lui livrer un entrepreneur défailant, comme elle le fait pour un achat ordinaire, c'est-à-dire par adjudication ; le préjudice en résultant pour le fournisseur défailant, lui parut devoir être moindre ainsi. En tout cas, dans le cas d'urgence, le paragraphe 10 du même article suffit pour autoriser le marché de gré à gré.

Quant au mode d'exécution de ces marchés de gré à gré, le décret de 1882 en prévoit trois :

L'engagement souscrit à la suite du cahier des charges ;

La soumission souscrite par celui qui propose de traiter ;

La correspondance suivant les usages du commerce.

Comme pour les adjudications, l'approbation ministérielle est nécessaire pour les marchés de gré à gré et peut être déléguée aux chefs de service.

Aucun de ces points ne soulève de difficulté particulière. Une question retint l'attention de la Commission. L'article 3 du décret de 1882 vise le cas des adjudications qui ne peuvent être confiées qu'à des personnes reconnues capables, c'est-à-dire des adjudications restreintes. Dans la pratique, les fonctionnaires techniques du service intéressé choisissent les fournisseurs qu'ils estiment capables et leur demandent des offres de prix ou de rabais. La publicité est donc, dans ce cas, très limitée. La Commission émit le vœu qu'elle fût complétée par des insertions dans les journaux. Quant à la désignation des personnes reconnues capables, elle envisagea la création de Commission d'admission, comme il en existait déjà au ministère de la guerre, mais elle décida après discussion, qu'il y avait lieu de laisser à chaque service la liberté de prendre telles dispositions qui lui sembleraient les mieux appropriées.

IV. *Clauses du cahier des charges.* — La Commission passa ensuite à l'examen des clauses à insérer dans les cahiers des charges. Quand on lit un cahier des charges, établi par une Administration quelconque, on est frappé par l'accumulation des prévisions, d'abord, des menaces, ensuite, enfin des sanctions draconiennes à appliquer éventuellement. Les représentants du commerce et de l'industrie qui siégeaient dans la Commission proposèrent que les cahiers des charges, dressés à l'occasion des marchés, fussent, au préalable, communiqués aux Chambres de commerce qui présenteraient leurs observations.

Une telle obligation paraît vraiment excessive. Que les chefs de services administratifs s'entourent de tous les renseignements nécessaires, c'est là une manière de procéder excellente. Mais vouloir imposer comme une ratification des cahiers des charges par les membres du commerce qui seraient juge et partie en la circonstance, ce serait vraiment par trop dépouiller l'Etat de toute parcelle d'initiative et le soumettre à une tutelle insupportable. Aussi le président refusa-t-il catégoriquement d'examiner cette proposition.

Des doléances se sont fait jour, au sein de la Commission extraparlamentaire, à propos de la fixation des quantités à livrer dans les marchés. La plupart du temps, surtout pour la Guerre et la Marine, les cahiers des charges stipulent un maximum et un minimum des fournitures à livrer. En principe, cette habitude est à recommander ; mais quand le maximum est supérieur de 50 % au minimum et peut, même, être triplé en cas de guerre, il est permis de se demander si l'indication des quantités à livrer dans des limites si larges a été véritablement un élément de nature à diminuer les prix. Certains membres proposèrent de limiter l'écart entre le maximum et le minimum à 25 % ou même 20 %. Le président fit remarquer qu'il valait mieux laisser, sur ce point, l'initiative aux services intéressés. La Commission se borna à émettre le vœu que fussent supprimés les maxima en temps de guerre.

La Commission étudia longuement la question de l'origine des produits livrés à l'Etat. Faut-il n'admettre que des fournitures de provenance exclusivement française ? La réponse ne fait aucun doute pour celles qui intéressent la défense nationale. Mais, dans les autres cas, doit-on inscrire dans les marchés cette condition limitative ? Le président du Comité des Houillères de France, M. Duruy, membre de la Commission, demandait au nom de son groupement, l'exclusion des combustibles étrangers des fournitures faites à l'Etat. Non pas, disait-il, que ses idées personnelles le conduisissent à cette conclu-

sion ; l'Etat ne devrait avoir comme but que d'acheter les meilleurs produits au meilleur prix. Mais c'est un résultat protectionniste que M. Duruy se proposait d'atteindre et il exposa, à ce sujet, un véritable programme économique : établissement de droits protecteurs, amélioration des moyens de communication, diminution des charges des entrepreneurs, etc... ; mais comme il ne se dissimulait pas que ce programme, bien vaste, ne serait pas prochainement réalisé, il se bornait à réclamer, en attendant, le monopole pour l'industrie française des fournitures à faire à l'Etat.

Que faut-il penser de cette opinion ? Nous ne pouvons examiner, ici, la question du protectionnisme. Nous rappellerons seulement qu'à la fin du siècle dernier, le Gouvernement, le Parlement et l'opinion étaient très favorables à l'établissement de mesures de protection douanière. La tentation était forte pour la Commission Boulanger de les suivre et d'émettre un vœu en faveur de l'exclusion des produits étrangers. Mais, comme certains membres firent ressortir les difficultés qu'il y aurait à l'adoption d'une solution aussi catégorique, l'impossibilité d'exclure certains produits tels que le café qu'on ne pouvait se procurer en France, elle conclut seulement en faveur de la préférence à accorder aux produits français, sans autre condition impérative.

La Commission porta aussi son attention sur la question de l'emploi des ouvriers étrangers dans les marchés administratifs. Ses conclusions ne présentent plus d'intérêt depuis que ce point a été réglé par le décret de 1899.

Fractionnement des adjudications. — La Commission fit sien le vœu d'une partie des représentants du commerce tendant au fractionnement des adjudications en lots de faible importance, afin que les petits fabricants pussent y prendre part. Elle se prononça, également, pour l'extension du régime de gestion directe dans les achats de fourrages. Rappelons que l'intendance a recours à deux modes principaux pour assurer ses appro-

visionnements. Le premier, le régime de l'entreprise, consiste à passer un contrat avec un fournisseur qui s'engage à livrer un certain nombre de rations pendant un temps déterminé; le deuxième, celui de la gestion directe, consiste dans l'achat par l'intendance de fourrages, aux producteurs eux-mêmes, par petites quantités; l'intendance se charge des transports, de l'emmagasiner et de la composition des rations. Le premier régime aboutit à un monopole de fait au profit de quelques gros négociants; le second est essentiellement démocratique. Le Parlement a, à maintes reprises, manifesté sa préférence pour le second système et la Commission s'en est faite l'écho en préconisant l'extension de la gestion directe.

Au point de vue de la durée des marchés, la Commission émit le vœu que l'Administration renoncât à passer des marchés pour une durée exagérée.

Les frais de timbre et d'enregistrement provoquèrent des réclamations de la part des représentants du commerce et de l'industrie qui demandaient que l'Etat en supportât la charge. Mais la Commission estima que ce serait une modification fiscale trop importante pour que le ministre des Finances l'acceptât. D'ailleurs ce serait une réforme bien illusoire; il est absolument certain que, dans la réalité, par un phénomène d'incidence tout naturel, c'est l'Etat, qui, en fin de compte, supporte la charge des frais de timbre et d'enregistrement. Nous examinerons cette question, ultérieurement, d'une façon plus complète.

Droits de douane et d'octroi. — La Commission entreprit ensuite l'étude des questions soulevées par les droits de douane et d'octroi. En premier lieu, doivent-ils être à la charge de l'entrepreneur ou de l'Etat? En l'absence de toute clause contraire, c'est l'entrepreneur qui doit les acquitter. Ce principe est admis, sans la moindre contestation. Mais si, dans ce cas, la solution ne fait pas de doute, il n'en va pas de même quand il s'agit de variations des droits de douane ou d'octroi survenues au cours

de l'exécution du marché. L'état de la jurisprudence était alors le suivant : dans le cas de marchandises venant de l'extérieur, il est légitime de tenir compte au fournisseur des variations dans le tarif des droits de douane ou d'octroi qui entraînent une hausse immédiate et équivalente des marchandises. Mais, dans le cas de marchandises provenant de l'intérieur, s'il est incontestable qu'une majoration des droits entraîne une élévation des prix, c'est par le jeu de phénomènes infiniments plus lents et plus complexes ; pour ces raisons, la jurisprudence n'accordait généralement pas d'indemnité dans ces circonstances. Certains membres demandèrent que, dans tous les cas, il fût tenu compte au fournisseur de ces variations de prix. La Commission ne les a pas suivis, prévoyant qu'il en résulterait des procès continuels ; elle décida de s'en rapporter, sur ce point, à la jurisprudence, et il faut l'en féliciter. Sans doute, on peut prétendre que l'Etat contractant viole ses engagements quand il utilise la puissance publique dont il est investi, de façon telle qu'il en résulte une rupture d'équilibre du contrat au détriment du fournisseur. Mais c'est là le point de vue théorique. Dans la pratique, croit-on que ce soit le désir de rendre un contrat plus avantageux qui ait conduit l'Etat à modifier la législation douanière existante ? Evidemment non, et il est légitime de s'en rapporter, comme l'a souhaité la Commission, à la décision de la jurisprudence.

Revision des prix. — Trois hypothèses avaient été envisagées qui donnaient lieu à une revision ; hausse ou baisse dans la valeur commerciale des produits ; déclaration de guerre ; modification des modèles-types ». Le dernier cas ne soulève aucune objection ; il est naturel que si les fournitures-types viennent à changer au cours du marché, les prix soient modifiés en conséquence. Habituellement, cette revision a lieu par accord amiable entre le fournisseur et l'Administration. Si cet accord est impossible, le ministre statue après avis d'une Commission d'expertise. La Commission extra-

parlementaire se borna à émettre le vœu que cette Commission fût toujours composée de façon identique, à savoir : un membre désigné par l'Administration, un par le fournisseur, un par le président du Tribunal de Commerce. Cette procédure de revision des prix est couramment appliquée dans les fournitures d'habillement faites au département de la guerre.

La revision des prix pour hausse ou baisse dans la valeur commerciale soulève une question infiniment plus complexe. Cette clause figurait alors dans les marchés de fourniture du drap de troupe, et les représentants du commerce et de l'industrie réclamaient son extension à tous les cahiers des charges. Une clause de caractère voisin, sinon identique, se trouve dans les cahiers des charges relatifs aux travaux publics. Si les prix subissent des variations de plus de $1/6^e$ par rapport à ceux correspondant aux conditions primitives, l'entrepreneur a le droit de demander la résiliation du contrat. Cette clause unilatérale, a, du moins, cet avantage qu'elle évite toute contestation à propos des nouveaux prix, car la résiliation est ou n'est pas prononcée, mais aucune solution intermédiaire n'est admise. Aussi l'un des membres de la Commission envisageait-il l'application de cette clause à tous les marchés. L'inconvénient le plus grave de ce système, c'est que l'Etat est complètement désarmé en cas de baisse des prix.

Les conditions économiques si bouleversées de ces dernières années nous ont fait assister à des variations fantastiques dans les prix des marchandises. Sans doute la tentation est grande de prétendre que, du moment qu'il existe un marché, les deux parties en acceptent les risques, qui sont inhérents à toute opération commerciale; que ce qui fait l'avantage de l'un agit au détriment de l'autre; qu'admettre la révision des prix, c'est ouvrir la porte à des contestations sans fin, à des discussions interminables. Mais, en examinant de près la question, on ne peut méconnaître que si la théorie de la liberté absolue et de l'absence de toute intervention sauvegarde,

habituellement, tous les intérêts, dans certains cas, pourtant, quelques tempéraments s'imposent. Croit-on que l'Etat aurait trouvé en 1919 ou 1920, un industriel sérieux, acceptant de passer un marché important au milieu d'une véritable sarabande des prix? Nombreux sont les marchés passés depuis 1919 qui comportent une clause de révision annuelle des prix, basée sur les cours de certaines matières premières. La loi Faillot n'a fait, d'ailleurs, qu'enregistrer en la régularisant, une tendance générale de l'opinion des milieux industriels à cette époque.

Si l'Administration se refusait, catégoriquement, à envisager l'éventualité d'une révision des prix, elle ne trouverait devant elle que des soumissionnaires peu recommandables, dont les offres correspondraient aux cours les plus élevés, majorés même dans une certaine proportion pour se garantir contre une hausse ultérieure. L'Etat paierait donc une énorme prime d'assurance contre une hausse éventuelle des cours et comme il ne profite pas de la baisse, si elle se produit, il fait, au point de vue commercial, une mauvaise opération. Nous ne nous dissimulons pas pourtant, toutes les difficultés qu'entraîne la fixation des nouveaux prix et la désignation précise des éléments qui devront leur servir de base. L'incertitude qui règne, de part et d'autre, sur les conditions précises d'exécution du marché, n'est pas non plus, sans présenter de graves inconvénients. Ceux-ci n'ont pas échappé à la Commission extraparlamentaire, car elle s'est refusée à donner une opinion catégorique sur la question et s'est bornée à émettre le vœu que les marchés de longue durée fussent évités et remplacés chaque fois que cela était possible, par des marchés plus courts. Il ne faut cependant pas perdre de vue que si une fourniture rend nécessaire la création d'un nouvel outillage, un marché de longue durée sera préférable, car il permet d'amortir les frais d'établissement de celui-ci sur une plus longue période et de ne pas grossir démesurément les prix de revient.

De l'avis de la Commission, il n'y a pas lieu de prévoir la révision des prix en cas de guerre. Aucun cahier des charges ne contenait, d'ailleurs cette clause. Comme il est difficile de prévoir quelles sont les conséquences d'une guerre du point de vue économique, la Commission estima qu'il était préférable de laisser les tribunaux administratifs examiner, dans le cas où il y aurait différend entre les parties, si la guerre a vraiment bouleversé les conditions essentielles du contrat. Ce seront, plutôt, des cas d'espèce et il n'y a pas lieu de prévoir une règle générale à ce sujet.

Contrôle et surveillance de la fabrication. — La plupart des services de l'Etat se réservent la faculté de faire contrôler par leurs agents la fabrication en usine des produits qui leur sont destinés. Ce contrôle est même beaucoup plus minutieux pour les services de la Guerre et de la Marine et les sujétions qui en résultaient pour les industriels suscitaient de vives réclamations que la Commission examina. C'est ainsi que le cahier des clauses et conditions générales de la Marine imposait aux fournisseurs l'obligation de n'adresser des commandes qu'à des usines agréées par les officiers contrôleurs. C'était là une disposition très sévère dont le commerce se plaignait vivement. La nécessité d'entourer de toutes les garanties désirables les fabrications destinées à la défense nationale ne justifiait peut-être pas entièrement cette rigueur. La Commission émit le vœu que l'Administration se montrât plus conciliante sur ce point. Mais la Commission maintint l'obligation pour le fournisseur de justifier de la propriété des usines où il faisait fabriquer certains produits, ainsi que l'exigeaient les cahiers des charges de la Guerre et de la Marine. L'Administration tenait, en effet, absolument à ce que ce matériel, de fabrication délicate, fût confié aux soins d'un industriel spécialisé.

Les industriels se plaignaient aussi des conditions dans lesquelles s'exerçait le contrôle auquel ils étaient soumis. Ils demandaient que, seuls, des agents d'un grade

suffisamment élevé fussent désignés pour y procéder, ceux-ci présentant plus de garanties pour la conservation des secrets de fabrication. La Commission estima cette préoccupation très légitime et émit le vœu que les services s'y conformassent.

Modèles-types. — Il est souvent fait allusion, dans les cahiers des charges à des modèles-types, qui présentent les qualités exigées des fournitures à livrer. Les représentants du commerce et de l'industrie firent à ce sujet, les observations suivantes : d'abord, il est rare que ces modèles existent effectivement; on se borne assez fréquemment à en mentionner l'existence, sans les mettre à la disposition des concurrents. Cette critique, signalée il y a trente ans, possède encore toute sa valeur, aujourd'hui. En outre, ce qui est plus grave, ces modèles-types, réalisés avec un soin tout particulier, possèdent une telle perfection qu'il est pratiquement impossible qu'une fabrication en série ne fournisse que des objets identiques. L'adjudicataire se trouve donc sans défense devant une décision de l'Administration qui refuserait ses livraisons. Il y a là un exemple frappant de l'injustice qui résulte de l'application de clauses trop draconiennes. Les représentants du commerce au sein de la Commission en profitèrent pour demander la communication obligatoire des cahiers des charges aux Chambres de commerce qui décideraient s'il est possible de réaliser dans une fabrication courante les types proposés. Nous avons déjà examiné ce qu'il fallait, à notre avis, penser d'une telle revendication.

V. Délais de livraison. — Il arrive que des cahiers des charges ne portent pas l'indication des délais de livraison. C'est évidemment une lacune à combler. Parfois, les délais sont notoirement insuffisants. Il importe de tenir compte de la possibilité de réalisation des engagements demandés aux fournisseurs. On ne peut, sur ce point, que s'associer aux vœux de la Commission et regretter qu'ils ne soient, même maintenant, pas toujours respectés.

Le point de départ des délais est le jour de la notification au soumissionnaire de l'approbation de son marché, ou le jour de l'adjudication, si la Commission d'adjudication a approuvé elle-même l'adjudication. Dans le cas de marchés sur simple commande, c'est le lendemain du jour de la remise de la commande au fournisseur ou de l'envoi à son adresse par la poste. La Commission estima que, dans ce dernier cas, il y avait lieu de faire usage d'une lettre recommandée.

Dans le cas où les délais prévus expirent un jour férié, il y a lieu de les prolonger d'un jour. Cette clause, adoptée habituellement par les cahiers des charges de la Marine, doit être généralisée. Les différents ministères ont tenu compte de ce vœu.

A la question des délais de livraison se trouve liée celle des cas de force majeure. Certains cahiers des charges accordaient des délais en cas de force majeure, mais la difficulté était de savoir ce que l'on entendait exactement par force majeure. Des représentants du commerce demandèrent, à ce propos, que les grèves fussent considérées comme telles. La majorité des membres s'est opposée à cette manière de voir ; il serait, en effet, possible à un entrepreneur de susciter une grève parmi son personnel pour échapper à l'exécution d'engagements trop onéreux.

Mieux vaut laisser les tribunaux compétents décider, dans chaque cas particulier, si la grève a été véritablement un obstacle présentant les caractères spécifiques d'un cas de force majeure.

En outre, l'existence d'un cas de force majeure étant admise, il importe que la constatation en soit régulière. Les cahiers des charges témoignaient de la plus grande diversité sur ce point. Certains exigeaient la constatation immédiate, ce qui est, évidemment, impossible. On finit par admettre, après discussion, qu'un délai de trois jours serait raisonnable et devrait être accordé dans tous les cas. Quant aux formes de cette constatation, certains cahiers des charges imposaient la constatation

par l'autorité administrative compétente, obligation évidemment trop rigoureuse, car si l'Administration se refuse, le fournisseur est entièrement désarmé. Aussi la Commission admit-elle que la constatation pourrait toujours être valablement faite par acte extra-judiciaire, sauf à en prévenir l'Administration. Signalons enfin que certains cahiers des charges subordonnaient l'obtention de délais supplémentaires à la condition que le service n'ait pas à souffrir des retards. Cette condition revient à supprimer le principe même de la force majeure et n'est évidemment pas fondé.

S'il importe de respecter les délais de livraison prévus, il importe tout autant que la date effective de la livraison soit soigneusement notée et connue du fournisseur. La date de la livraison est, à proprement parler, celle de l'entrée de la fourniture dans le magasin. Chaque service opère à son gré pour la réception des marchandises et leur prise en charge, mais la Commission émit le vœu que fussent toujours établies des factures en double exemplaire, l'une devant être remise au fournisseur et lui servant de titre pour justifier de la date de la livraison.

Un point particulier restait à examiner, celui des livraisons fractionnées. Le cahier des clauses et conditions générales de la Marine et celui des Colonies déclaraient que, dans ce cas, la date de la livraison était celle de la réception de la dernière fraction. Il est certain que cette clause était trop rigoureuse pour les entrepreneurs. Elle se justifiait parfois, quand c'est la totalité de la fourniture qui est nécessaire. Aussi la Commission conclut-elle qu'il était : « indispensable, en cette matière, de distinguer entre les diverses natures de fournitures, et de tenir compte des circonstances dans lesquelles elles sont livrées. Les pénalités ne devront, en effet, être appliquées que sur les livraisons en retard, si, comme cela arrive le plus souvent, les marchandises livrées peuvent être utilisées indépendamment du reste de la fourniture. Dans le cas contraire, il y aura lieu d'apprécier l'étendue

du dommage causé à l'Etat et les retenues pour retard pourront être prélevées sur la valeur de la livraison prise dans son ensemble. Ces distinctions devront être faites dans les cahiers des charges spéciaux. »

Réception des fournitures. — La question de la réception des fournitures dans les marchés administratifs est capitale, car c'est là qu'apparaît nettement la différence entre les marchés de l'Etat et ceux passés par les simples particuliers. En effet, le but du marché est de procurer à l'Etat des produits de bonne qualité répondant à certaines conditions précises, à un prix déterminé, dans les délais fixés. Le prix s'établit à un niveau qui résulte du jeu de la concurrence; l'observation rigoureuse des délais stipulés ne prête pas à contestation. Seule la bonne qualité des fournitures ou leur conformité aux échantillons peut être sérieusement mise en question. Or, dans le cas d'un contrat entre particuliers, s'il survient un litige, les tribunaux judiciaires n'ont aucune raison de faire preuve d'une partialité quelconque. Dans le cas d'un marché administratif, au contraire, c'est le ministre qui l'a, lui-même approuvé, qui sera amené à prononcer d'une façon unilatérale, la réception de la marchandise, à déclarer si elle répond, en tous points, aux conditions exigées. La confusion entre les deux caractères du ministre, partie au contrat, lors de sa formation, juge, lors de son exécution, est assez choquante et les garanties qu'y trouvent les fournisseurs paraissent bien réduites.

C'est à les augmenter que s'étaient déjà appliqués de nombreux cahiers des charges par l'institution de Commissions de réception et de Commissions d'appel. Nous avons indiqué, dans la première partie de cette étude, leur composition et leur fonctionnement. Les représentants du commerce demandaient l'introduction obligatoire d'éléments privés au sein de ces Commissions de réception et leur extension à tous les marchés. La plupart des membres combattirent ce point de vue, déclarant, à juste titre que les Commissions de réception ne

sont que des organes créés par le ministre pour le représenter ; ce ne sont que des intermédiaires entre lui et les fournisseurs, une sorte de Conseil technique destiné à éclairer sa décision. Il semble donc indispensable de lui laisser toute liberté quant à la composition de ces Commissions et leur mode de fonctionnement. Il serait bon pourtant, de permettre dans tous les cas, au fournisseur d'assister aux débats. Telles furent, sur ces points, les conclusions de la Commission. Enfin, chaque fois que cela est possible, la réception devrait être prononcée en usine, pour éviter des frais de transport inutiles.

En ce qui concerne plus spécialement les Commissions d'appel, la Commission extraparlamentaire ne fut pas d'avis d'en recommander la généralisation. La multiplicité de ces organes, à caractère mal défini, en tous cas, dépourvus de pouvoir de décision, échappant au ministre, ne lui parut pas de nature à simplifier la solution des difficultés soulevées par l'exécution des marchés.

Enfin, la Commission fut unanime à reconnaître que ces Commissions de réception et d'appel manquaient totalement d'esprit commercial. Elles n'ont qu'une préoccupation : l'identité absolue des types existants et des livraisons effectuées et le respect intégral des clauses imposées au cahier des charges. Elles prétendent ignorer les difficultés pratiques que rencontre journellement l'industrie et dont elle est obligée de triompher pour ne pas succomber ; les fonctionnaires souvent ne les soupçonnent pas. L'un des membres de la Commission tire de la discussion cette conclusion profondément vraie et qui met bien en évidence l'origine du problème : « La vraie source de difficultés réside dans les conditions excessives, anti-commerciales des marchés, conditions qu'il faut atténuer toutes les fois que l'intérêt de la défense nationale le permet. La Commission a déjà émis un vœu en ce sens. Mais quant à créer au-dessus des

Commissions d'appel des Commissions idoines (1) qui rempliront exactement le même rôle, c'est compliquer sans profit la procédure pour arriver, en définitive, à un procès ordinaire, si le fournisseur n'est pas content. »

VI. *Rebuts*. — Quand des objets ne présentent pas les qualités requises au cahier des charges, ils sont rebutés. Telle est, du moins, la règle générale. Il était souvent d'usage de marquer d'un signe distinctif apparent les fournitures ainsi refusées, pour éviter que l'adjudicataire ne les présentât à nouveau et qu'elles fussent acceptées par inattention du service intéressé. Le commerce se plaignait de cette habitude qui rendait très difficile, ultérieurement, la vente de ces produits rebutés et les dépréciait considérablement. Or, il peut se faire que des marchandises ne répondant pas, en tous points, aux conditions du cahier des charges, soient néanmoins, commercialement bonnes et susceptibles d'un parfait usage. Ce sera le cas de feuilles de tôle ne présentant pas les dimensions imposées, de papiers d'un poids différent du poids stipulé, de moteurs ne répondant pas aux caractéristiques exigées. Ces allégations sont parfaitement exactes et la Commission émit le vœu que fût généralisée une clause du cahier des charges des Colonies, d'après laquelle le signe de rebut ne sera pas apposé quand le rejet n'a pas pour cause un défaut absolu. La Commission décida également que les marques de rejets devaient être aussi réduites que possible et qu'en aucun cas l'Administration ne devait se réserver la faculté de détruire les marchandises rebutées.

Certains cahiers des charges prévoient la faculté pour l'Administration d'admettre les fournitures refusées avec réfaction de prix, quand celles-ci peuvent, quand même, être utilisées, quoi qu'imparfaitement par le service qui les emploie. Cette faculté comporte, à la fois, des avantages et des inconvénients. Des inconvénients

(1) La création de ces commissions supplémentaires avait, en effet, été envisagée au cours des séances de la commission extra-parlementaire.

car il est plus simple d'exiger du fournisseur qu'il reprenne les marchandises défectueuses, purement et simplement. Ce mode de procéder supprime toute discussion, évite tout embarras et empêche une contestation quelconque sur le taux de la réfaction à admettre. Des avantages, car les clauses des cahiers des charges sont assez fréquemment draconiennes et permettent de mettre en défaut même un fournisseur livrant des produits de bonne qualité. Si le service réceptionnaire se montre sévère, il peut causer au fournisseur par le rejet de certaines livraisons, une perte énorme, beaucoup plus considérable que celle qui résulterait d'une acceptation avec réfaction de prix. D'autre part, les produits vendus à l'Etat, à part peut-être les farines et certains produits alimentaires, sont, assez souvent, des marchandises spéciales, pour lesquelles il n'est pas facile de trouver un acheteur ; il est assez rare, en effet, que l'Etat exerce une activité quelconque dans le domaine industriel en concurrence avec l'industrie privée. Le refus des livraisons se traduit donc souvent par une perte totale pour le fournisseur qui se trouvera dans la nécessité ou de détruire la marchandise ou d'en rechercher, à grands frais, la vente à l'étranger. Il n'est pas possible que, dans l'établissement de ses prix, le fournisseur ne tienne pas compte de ces risques très graves et très réels (1). D'ailleurs, bien souvent, un fournisseur, victime d'une pareille mésaventure manifeste peu d'enthousiasme pour participer aux adjudications futures. Or, l'Etat a intérêt à conserver le maximum de candidats adjudicataires.

Enfin, la destruction de marchandises, non pas parfaites, mais susceptibles d'être utilisées quand même avec certaines sujétions est, au point de vue général, une opération mauvaise. L'entrepreneur y perd ; peu importe, dira-t-on ; mais la nation y perd aussi, toute des-

(1) Il s'agit, bien entendu, du fournisseur de bonne foi, qui se voit refuser, par une interprétation très rigoureuse des clauses du cahier des charges, certaines fournitures qu'il croyait bonnes.

truction de richesses réelles se traduisant par un appauvrissement général.

Pour toutes ces raisons, il nous semble que les clauses relatives à l'admission avec réduction de prix doivent être maintenues et c'est en ce sens que se prononça la Commission. Mais il ne faut pas perdre de vue que les intérêts financiers de l'Etat sont en jeu et doivent être sauvegardés avant ceux du fournisseur; il ne faut se résoudre à l'admission des fournitures avec réfaction de prix que dans le cas où il est absolument établi qu'elles peuvent être utilisées.

Dans le cas où des marchandises sont rebutées, il est généralement stipulé au cahier des charges que le fournisseur doit en effectuer le remplacement dans certains délais. Le commerce s'est plaint que ces délais étaient insuffisants. La Commission reconnut qu'il n'y avait pas d'inconvénient à les prolonger et elle émit un vœu favorable à la généralisation d'une clause du cahier des charges des Colonies qui déclare que le délai de remplacement doit être fixé par les cahiers des charges particulières. Les délais nécessaires sont, en effet, essentiellement variables suivant la nature de la fourniture.

Certains cahiers des charges prévoyaient que la faculté de remplacer les fournitures défectueuses pouvait être accordée au fournisseur, même après un second rebut. La Commission estima qu'il y avait lieu d'étendre cette disposition mais en maintenant le principe que tous les frais de manutention occasionnés par le déchargement et le chargement des fournitures refusées doivent être à la charge de l'adjudicataire.

Les cahiers des charges fixent, habituellement, une proportion de rebuts qui, si elle est dépassée, permet à l'Administration de résilier le marché. Cette clause est à conserver, mais la Commission estima que la proportion de rebuts devait être assez importante, atteindre au moins 25 % du total du marché et non pas 10 % comme il était stipulé dans les cahiers des charges des marchés de l'habillement.

VII. *Clauses pénales.* — Les marchés administratifs comportent, contrairement à l'usage habituel du commerce, des clauses pénales destinées à garantir l'Etat contre l'inexécution ou l'exécution imparfaite du marché.

1° Les clauses et conditions générales de certains ministères (Marine, Colonies, etc...), disposaient que « les entrepreneurs qui auront mérité des reproches graves dans l'exécution du marché seront exclus de tout concours aux adjudications ». De l'avis de la Commission, cette clause était à supprimer. D'abord, l'expression « reproches graves » est trop vague et laisse la porte ouverte à l'arbitraire. En outre, les Commissions d'adjudication ont, précisément, dans leurs attributions, l'examen des conditions d'aptitude des soumissionnaires. Enfin, il n'est pas certain qu'un entrepreneur qui a commis des fautes dans l'exécution d'un marché ne s'acquittera pas parfaitement du suivant;

2° De nombreux cahiers des charges prévoient qu'en cas de refus par l'adjudicataire de signer le procès-verbal d'adjudication, son cautionnement provisoire est confisqué et reste acquis à l'Etat. C'est là une disposition trop rigoureuse. Le contrat qui lie le fournisseur et l'Etat se forme par le dépôt de la soumission, d'une part, par le prononcé de l'adjudication d'autre part. Il peut paraître sévère d'infliger une pénalité telle que la saisie du cautionnement au fournisseur qui refuse de se prêter à une formalité administrative. Par contre, il est tout à fait nécessaire que l'Administration conserve le cautionnement provisoire jusqu'à ce qu'elle possède de nouvelles garanties, en particulier, jusqu'à la constitution du cautionnement définitif; mais pour atteindre ce but, il n'est pas besoin de confiscation. D'ailleurs, en tout état de cause, l'Administration peut exercer un recours contre l'entrepreneur pour le montant intégral du préjudice causé par son refus;

3° *Retenues.* — C'est la pénalité la plus fréquente. Elle consiste en une diminution de prix, de n %, sui-

vant l'importance du retard. La Commission émit le vœu que la quotité de cette retenue ne figurât pas aux cahiers des charges généraux des services, mais aux cahiers des charges particulières à chaque fourniture.

Certains représentants du commerce demandèrent que les retenues ne fussent acquises à l'Etat que dans le cas où il aurait effectivement subi un dommage et où il y aurait eu faute de l'entrepreneur. Au contraire, d'après la jurisprudence, il n'est pas nécessaire que l'Etat justifie d'un préjudice quelconque. La retenue est une sorte de forfait, consenti d'un commun accord au moment de la conclusion du contrat. Admettre les revendications du commerce reviendrait pratiquement à la suppression des pénalités; en effet, dans le cas où un préjudice a été causé, l'article 1382 du Code civil suffit. Il semble donc que la clause pénale sous la forme forfaitaire est à conserver dans les cahiers des charges.

La Commission signala également l'intérêt qu'il y aurait à supprimer des cahiers des charges les clauses comminatoires, parfois très rigoureuses, qu'on sait ne pas devoir appliquer, précisément à cause de cette rigueur excessive. De pareilles clauses sont absolument inutiles. En outre, si, dans les cas où elles devaient jouer, l'Administration ne les applique pas, l'égalité qui existait entre les différents soumissionnaires est détruite. Aussi, dans la pratique, on a pu souvent constater que les pénalités sont levées par le ministre et que ces mesures de faveur n'ont pas été sans susciter de vives critiques, d'autant plus que le ministre peut faire preuve de partialité. Quoi qu'il en soit, il ne faudrait pas, faisant état de ces inconvénients, en somme, assez légers, retirer au ministre la faculté de lever les pénalités, mais la Commission émit le vœu que les décisions portant remise de pénalités fussent motivées et rendues par le ministre après avis des Conseils d'administration et portées à la connaissance du Parlement et de la Cour des Comptes.

Généralement, une mise en demeure est nécessaire

pour l'application des pénalités, sauf cependant si le cahier des charges prévoit que le fournisseur sera constitué en demeure par la seule échéance du terme. Ces dispositions, conformes au droit commun, ne soulèveront aucune objection.

Résiliation des marchés. — L'article 1184 du Code civil prévoit que dans les contrats synallagmatiques, la condition résolutoire est toujours sous-entendue pour le cas où l'une des deux parties ne satisfera pas à son engagement. « Or, en dehors de cette règle générale, l'Administration a jugé bon, assez souvent, de préciser un certain nombre de cas où la résiliation serait prononcée. Cette manière de faire présente des avantages car elle évite toute discussion sur le point de savoir si l'une des parties « n'a pas satisfait à son engagement », lorsque se présente l'un des cas prévus entraînant la résiliation. Mais elle est dangereuse, car elle incite à penser que, dans les cas qui ne sont pas explicitement prévus, tout en rentrant pourtant dans l'hypothèse générale de l'article 1184, la résiliation ne doit pas être prononcée. En d'autres termes, toute énumération tend à être considérée comme limitative.

Les cas les plus fréquemment envisagés par les cahiers des charges comme constituant des motifs de résiliation sont les suivants :

a) Faculté pour l'Administration de résilier le marché si l'entrepreneur ne dispose pas de moyens suffisants (conditions générales de la Guerre). Après discussion, la Commission estima que cette cause de résiliation devait être maintenue sauf à l'entrepreneur à faire la preuve devant les tribunaux compétents qu'il est en possession de moyens suffisants pour exécuter son marché;

b) Incapacité de travail de l'entrepreneur (cahier des charges de l'Administration pénitentiaire). Une telle cause est trop vague et susceptible d'une appréciation trop variable. Il faut la supprimer.

c) Retards exagérés : La plupart des Administrations

admettent cette cause de résiliation. La Commission jugea qu'il fallait la maintenir et laisser aux cahiers des charges spéciaux le soin de déterminer l'importance des retards qui entraîneraient la résiliation.

d) Proportion trop forte de rebuts : cette clause doit être maintenue, et il appartient aux cahiers des charges spéciaux de fixer la proportion de rebuts au-delà de laquelle sera prononcée la résiliation.

e) Manquement réitéré à une ou plusieurs clauses du cahier des charges ou de ses annexes. Ce cas, de l'avis de la commission, est à supprimer. Par un raisonnement analogue à celui que nous signalions plus haut, l'indication d'un manquement réitéré comme cause de résiliation semble impliquer que le manquement simple est insuffisant. Cette clause serait susceptible de donner lieu à des difficultés, et son interprétation pourrait être contestée. Elle doit donc disparaître.

Toutes ces clauses ne peuvent être mises en application qu'après une mise en demeure adressée au fournisseur d'avoir à remplir ses engagements, sauf exception prévue au cahier des charges.

Enfin, la résiliation doit, dans tous les cas, être prononcée par le ministre. C'est une garantie pour l'entrepreneur qu'elle ne sera prononcée qu'après un examen sérieux. Une délégation de cette attribution à un fonctionnaire subordonné ne serait même pas valable, sauf si elle était consacrée par une disposition législative expresse.

Dans les cas de force majeure, les principes généraux s'appliquent, et il n'y a pas lieu de les modifier. Tel fut l'avis de la commission. Mais la guerre de 1914 a apporté sur ce point bien des modifications.

La commission examina, en détail, trois cas particuliers de résiliation assez fréquents : décès, faillite et liquidation judiciaire. En droit commun, ce ne sont pas là des causes suffisantes de résiliation. Si aucun obstacle matériel ne s'oppose à l'exécution du contrat, celui-ci continue à produire ses effets. Il devrait en être de

même dans le cas des marchés de l'Etat. Mais, comme ces situations spéciales peuvent entraîner des changements dans les rapports entre l'Etat et ses fournisseurs, les cahiers des charges de la plupart des services prévoient qu'elles pourront entraîner la résiliation du marché, soit de plein droit, soit au gré de l'Administration, soit encore immédiatement ou après un certain délai. Distinguons ces différents motifs de résiliation.

a) Décès : de droit commun, le contrat continue à être valable, sauf stipulation contraire. Or, si l'Administration a des raisons de penser que les qualités personnelles de l'entrepreneur interviennent dans les conditions d'exécution du travail et qu'elle ne désire pas poursuivre avec les héritiers l'exécution du marché, elle insérera dans les cahiers des charges une clause déclarant qu'elle se réserve la faculté de résilier le marché en cas de décès de l'entrepreneur. Une telle stipulation sera parfaitement licite et même recommandable.

b) Liquidation judiciaire : Dans ce cas, la faculté de résiliation que se réserve l'Administration paraît abusive. La liquidation judiciaire a été précisément instituée pour permettre au commerçant qui inspire confiance de triompher d'une période difficile. Il continue à gérer son entreprise et peut même passer des marchés. Le priver du bénéfice des marchés anciens passés avec l'Etat risquerait fort de l'amener à la faillite pure et simple, que l'institution de cette situation spéciale de liquidation judiciaire avait précisément pour but d'éviter. D'ailleurs, il y a des exemples de sociétés en liquidation judiciaire ayant parfaitement rempli leurs engagements envers l'Etat. La commission estima que l'Administration devait s'interdire dorénavant la faculté de prononcer la résiliation, dans le cas de liquidation judiciaire.

c) Faillite : d'après les dispositions du Code de commerce, c'est aux créanciers qu'il appartient de décider s'ils veulent continuer l'exécution des marchés en cours. L'Administration ne peut le leur imposer, et il faut con-

sidérer comme illégales certaines dispositions stipulant que la résiliation aura lieu de plein droit, à la suite de faillite, après un laps de temps déterminé.

Quand un marché est résilié, il peut se faire que l'Etat ait intérêt à se procurer le matériel de l'entrepreneur. Logiquement, il devrait y avoir discussion, puis entente entre l'entrepreneur et l'Etat. Or, certains cahiers des charges confèrent à l'Etat le droit d'imposer cette cession à l'entrepreneur. Une telle exigence est abusive et doit disparaître des cahiers des charges.

Lorsque l'entrepreneur n'exécute pas ses engagements, l'Administration passe habituellement un marché d'urgence pour y suppléer. La commission émit le vœu que ces marchés d'urgence soient, dans la mesure du possible, entourés des mêmes garanties que les marchés ordinaires, ceci dans l'intérêt des fournisseurs.

Il est bien évident que l'entrepreneur défaillant ne peut être tenu pour responsable de l'exécution du marché conclu par suite de sa carence. Parfois, les cahiers des charges ont inséré une stipulation contraire ; il importe de la supprimer.

Pour la première partie de cette étude, nous avons vu que le législateur avait frappé de peines spéciales les délits des fournisseurs aux armées. Le commerce avait élevé des protestations très vives à ce sujet. L'affaire Allez, qui avait abouti à une condamnation à la prison pour une simple négligence, sans que l'Etat en souffrît aucunement, avait exaspéré les esprits. Tout en reconnaissant « la nécessité d'assurer l'exécution ponctuelle des services qui intéressent la défense nationale », la commission émit le vœu que des poursuites pénales ne fussent jamais exercées pour une négligence sans gravité.

VIII. *Liquidation et paiement.* — Ainsi que nous l'avons déjà vu, les principes qui dominent le mode de liquidation des sommes dues aux créanciers de l'Etat sont ceux posés par le règlement général de 1862 sur la comptabilité publique. La commission extraparllemen-

taire ne pouvait songer à les remettre en question. Elle devait, tout au plus, s'efforcer, en respectant leur cadre, de signaler les simplifications qui pouvaient être apportées, dans la pratique, aux procédés utilisés pour le paiement des sommes dues par l'Etat à ses fournisseurs. C'est du moins ainsi qu'elle comprit son rôle, et elle émit un vœu général invitant l'Administration à prendre l'initiative des simplifications de toute nature qui pourraient être apportées aux formalités exigées.

Quand nous avons étudié les modalités du paiement par l'Etat de ses fournisseurs, nous avons examiné quelles étaient les pièces justificatives à produire par ceux-ci. Nous avons fait observer que l'article 27 du décret du 18 novembre 1882 dispose que : « Les cahiers des charges, marchés, traités ou conventions à passer pour les services du matériel, doivent toujours exprimer l'obligation pour tout entrepreneur ou fournisseur de produire les titres justificatifs de ses travaux, fournitures et transports dans un délai déterminé, sous peine de déchéance ».

La peine de déchéance est extrêmement rigoureuse, à tel point que, dans la pratique, on hésite à l'appliquer. Ce serait presque un abus de droit de la part de l'Etat. Dans la réalité, ainsi que le fit observer un membre de la commission, les choses se passent ainsi : quand les délais prévus pour la production des justifications sont expirés, l'ordonnateur secondaire refuse de procéder à la liquidation de la créance, mais le ministre annule la déchéance dont sont passibles les entrepreneurs en défaut. Il est hors de doute qu'il vaudrait mieux, ainsi que le souhaite la commission, remplacer cette pénalité trop rigoureuse et inappliquée par une autre plus légère, telle qu'une amende qui, une fois prononcée, serait maintenue. Il est, en effet, nécessaire de veiller par une sanction légère à l'observation des délais prévus ; la production trop tardive des pièces justificatives peut rendre leur vérification moins aisée et causer une gêne sérieuse à l'Administration.

Un procédé commode pour éviter ces difficultés est celui appliqué par les services pénitentiaires. En cas de retards de la part des entrepreneurs, l'Administration procède d'office à l'établissement des décomptes. La commission émit le vœu que cette règle fût appliquée à tous les services, sans préjudice des amendes encourues par les entrepreneurs en défaut.

Quant aux délais prévus pour la production des pièces justificatives, il appartient aux cahiers des charges spéciaux de les fixer dans chaque cas.

La déchéance quinquennale établie par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1931 a été instituée dans un but d'intérêt public, afin de dégager les finances de l'Etat de dettes arriérées dans un délai moindre que celui qui s'applique aux créances entre particuliers. Il n'y a pas lieu, de l'avis de la commission, de la remettre en question.

Paiement d'acomptes. — L'article 13 du décret du 31 mai 1862 a posé la règle « qu'aucun marché, aucune convention pour travaux et fournitures ne doit stipuler d'acompte que pour un service fait ». Le décret du 23 mars 1896 relatif aux travaux exécutés par des artistes a, d'ailleurs, apporté une dérogation à ce principe en autorisant le paiement d'acomptes à cette catégorie de personnes, pour des commandes passées par l'Etat.

Mais, dans le cas général, c'est le principe rappelé plus haut qui s'applique et, de plus « les acomptes ne doivent pas excéder les 5/6^e des droits constatés par pièces régulières présentant le décompte du service fait ». La règle paraît très claire. Les cahiers des charges peuvent prévoir ou ne pas prévoir le paiement d'acomptes, mais, dans le cas où ils l'envisagent, aucune garantie supplémentaire ne semble nécessaire. Et, pourtant, l'article 7, § 9 des conditions générales de la Marine exigeait, dans le cas de paiement d'acomptes, une caution personnelle. Les cahiers des charges de la Guerre exigeaient la justification du remboursement des

frais d'adjudication, de la réalisation du cautionnement et de l'assurance des bâtiments. La commission se prononça pour la suppression de toutes ces formalités supplémentaires et non justifiées.

La commission passa ensuite à l'étude des dispositions relatives à la remise des titres de paiement. Plusieurs cahiers des charges édictaient des règles à ce sujet ; il y a là une erreur. Il s'agit de dispositions d'ordre purement administratif qui ne doivent pas trouver leur place dans un contrat. Une seule doit être retenue, c'est celle qui prévoit que quand le fournisseur est éloigné du lieu de l'ordonnancement, les titres de paiement peuvent lui être envoyés par la poste. Il importe de généraliser cette disposition.

Les règles concernant la désignation du lieu de paiement sont très variables. Le cahier des charges de la Marine prévoit, en particulier, que le paiement peut être effectué au choix du fournisseur dans le département où le marché a été exécuté, ou bien dans celui de sa résidence, ou encore en quelque autre lieu que ce soit, si le ministre l'autorise. La commission émit le vœu que cette disposition fût étendue à toutes les entreprises de fournitures. Le seul obstacle qui s'oppose à l'adoption de règles très libérales relativement au choix du lieu de paiement et à la faculté, pour le fournisseur, de le modifier à son gré, est qu'il faut tenir compte des intérêts des tiers qui peuvent désirer faire opposition au paiement et doivent savoir en quel lieu il y est procédé.

Retenue de garantie. — La commission maintint le principe de la retenue de garantie. Le taux devrait en être fixé par les cahiers des charges spéciaux. Certains représentants du commerce se plaignaient des retards apportés au remboursement de la retenue de garantie, quand des contestations s'élèvent entre l'entrepreneur et l'Administration au sujet de la réception des travaux. On ne pouvait donner satisfaction à ces revendications ; car c'est précisément dans ces cas que la retenue de

garantie peut être appelée à jouer un rôle efficace. D'ailleurs, si c'est à tort que le remboursement de la retenue de garantie a été différé, l'entrepreneur reçoit des intérêts moratoires.

Une question assez délicate se posa à l'attention de la commission ; celle des retards dans les paiements d'acomptes. Le commerce demandait que, quand de pareils retards se produisaient, des intérêts moratoires fussent payés aux entrepreneurs. Or, l'Etat est-il tenu de payer des acomptes ou, au contraire, est-ce pour lui une simple faculté, une faveur qu'il accorde en quelque sorte au fournisseur ? Les partisans de cette dernière hypothèse raisonnaient ainsi : le prix des objets livrés ou des travaux exécutés n'est dû qu'après leur achèvement complet ; le paiement des acomptes n'est pas obligatoire et, par conséquent, il serait excessif de contraindre l'Etat à acquitter des intérêts moratoires, quand il manifeste des retards dans leur paiement.

Il nous semble bien qu'une telle opinion n'est pas dépourvue d'une certaine partialité en faveur de l'Etat. Du moment que l'Administration a envisagé le paiement d'acomptes, dont le montant est fixé, après l'accomplissement d'événements déterminés, tels que : constatation de l'état d'avancement des travaux de construction d'une machine, réception provisoire, etc..., ce paiement présente pour lui un caractère obligatoire, et il doit payer des intérêts moratoires, s'il se rend coupable de retards. Il y a plus ; si l'Etat ne s'engageait pas à payer des acomptes avant la réception définitive, combien d'entreprises pourraient traiter avec l'Etat pour des travaux présentant quelque importance ? Quoi qu'il en soit, pour supprimer toute hésitation sur ce point, la commission émit le vœu que le terme « facultatif » ou « obligatoire » fût joint au mot acompte, pour en préciser le sens. L'Etat ne devra d'intérêts moratoires que s'il s'est rendu coupable de retards dans le paiement d'acomptes à caractère obligatoire.

Restait la question du paiement d'intérêts moratoires

en cas de retards dans le paiement du prix. Les Chambres de commerce demandaient que les intérêts courussent à partir du jour même de la livraison. Cette exigence était un peu trop rigoureuse, car il faut un certain temps matériel à l'Administration pour vérifier la régularité des titres qui lui sont présentés. Le commerce même, dont on souhaiterait, en l'espèce, égaler la diligence, ne paie, habituellement, que par des effets à trente jours, au minimum. En outre, de droit commun, une mise en demeure est nécessaire pour faire courir le délai à partir duquel les intérêts moratoires sont dûs. La commission concilia toutes ces exigences en adoptant le vœu présenté par un de ses membres, que le fournisseur ne pourrait mettre l'Administration en demeure que trente jours après qu'il aura produit les justifications de sa créance.

La commission signala qu'il y avait lieu de proscrire des cahiers des charges les clauses portant dérogation à la règle que les intérêts ne courent qu'après mise en demeure.

Enfin, elle émit le vœu que, dans les transactions entre l'Etat et les particuliers, le taux légal de l'intérêt, soit 5 %, fût abaissé de manière à se rapprocher du taux moyen de l'argent il y a vingt-cinq ans. Pareille considération n'est plus vraie de nos jours.

CHAPITRE II

LA VALEUR DE L'ADJUDICATION

Tous les services de l'Etat sont, en principe, tenus, quand ils procèdent à des achats de quelque importance, de recourir à la méthode de l'adjudication. Cette règle n'est pas nouvelle, puisque nous avons vu que l'adjudication avait déjà été déclarée applicable à certains marchés spéciaux par les lois du 27 mai 1791, du 20 septembre 1791 et du 16 mai 1792, et qu'elle est devenue la règle générale par la loi du 31 janvier 1833. Les exceptions que nous avons signalées dans la première partie de cette étude sont, en somme, assez peu nombreuses pour que nous puissions n'en pas faire état actuellement.

Une telle règle doit comporter bien des avantages pour que les gouvernements successifs n'aient pas hésité à en étendre ainsi l'application, et cela, non seulement en France, mais encore dans la plupart des pays étrangers. Nous avons vu que la commission Boulanger avait délibérément écarté de son programme l'examen du fondement de la règle de l'adjudication. C'est cette question que nous nous proposons, maintenant, de mettre en lumière, en indiquant les arguments de ses partisans et de ses adversaires. Il est assez fréquent, il est même, aujourd'hui surtout de mode de critiquer, a priori, les méthodes employées par l'Etat. Nous nous proposons d'examiner, d'un point de vue strictement impartial, la valeur économique de celles qu'il utilise pour procéder à ses achats.

Nous écarterons, tout d'abord, les cas où il s'agit de matériel spécial, dont la construction n'est pas encore courante et ne peut être confiée qu'à certaines maisons

spécialisées, parfois même à une seule. Il est évident qu'il n'y alors pas lieu à adjudication. Nous nous bornerons à des fournitures courantes, pour lesquelles il peut être constitué des types, soit effectifs, soit définis par des caractéristiques physiques précises.

Même ainsi circonscrit, le problème n'est pas simple. Il importe, en effet, de bien se représenter l'importance extrême des besoins de l'Etat, dès qu'il se présente sur un marché. Il lui faut généralement des quantités énormes de marchandises, représentant des dizaines, sinon des centaines de millions de francs. En dehors du fait qu'une économie, représentant même un très faible pourcentage, n'est pas indifférente, l'énormité des besoins modifie un peu, ainsi que nous le verrons, les conditions du problème.

Examinons d'abord les arguments des partisans de l'adjudication.

I. Arguments des partisans de l'adjudication. — L'adjudication est, par définition, caractérisée par un large appel à la concurrence et par une grande publicité. Il est naturel de penser qu'en consultant tous les commerçants ou industriels susceptibles de s'intéresser au marché projeté, l'Etat a la chance d'obtenir des conditions meilleures que s'il n'en consultait qu'un petit nombre. Le désir d'être déclaré adjudicataire incitera chaque concurrent à examiner de très près ses prix de revient et à proposer le plus grand rabais qu'il pourra. Ne voit-on pas chaque individu procéder de même, pour ses achats particuliers, quand il est soucieux de ménager ses deniers, en se renseignant sur les prix, en visitant plusieurs maisons concurrentes, avant de fixer son choix ?

Il ne faut pas redouter qu'en opérant ainsi, la qualité de la fourniture soit sacrifiée à la recherche du prix le plus réduit, car il existe un cahier des charges dont les clauses très précises et même très rigoureuses, ont pour but d'éviter à l'Etat une telle surprise ou, du moins, lui permettent d'en rejeter les conséquences sur le fournis-

seur. Il suffira de les appliquer, chaque fois qu'il y aura lieu. Enfin, si certains concurrents qui prétendent au titre d'adjudicataire sont réputés incapables d'exécuter convenablement le marché ou ont mérité des critiques dans les adjudications précédentes, la possibilité d'exclusion par le ministre est une garantie suffisante pour l'Etat.

A un autre point de vue, de tous les modes d'achat, l'adjudication est celui qui doit être préféré par les commerçants eux-mêmes, car il réalise entre eux une égalité absolue. A part un léger privilège au profit des sociétés d'ouvriers français, tous les fournisseurs sont tenus à l'observation des mêmes formalités préliminaires, les conditions du cahier des charges sont les mêmes pour tous ; seule, la considération du rabais le plus considérable déterminera l'adjudicataire. Les choses de l'Etat sont un peu considérées comme étant les choses de tous ; chaque fournisseur est convaincu qu'il a droit à y participer ; qu'il est fondé à réclamer sa part de ce qu'il considère comme une manne offerte. C'est là un sentiment profondément enraciné dans l'esprit de certaines personnes ; le besoin d'égalité trouve à se manifester même sur ce terrain. Or, quel serait, à défaut du prix, le critérium qui servirait à désigner l'adjudicataire ?

Le ministre ou son délégué prendrait en considération la bonne réputation du fournisseur, la confiance qu'il inspire, l'exactitude et la qualité habituelles de ses livraisons, sans négliger, bien entendu, le prix. Mais qui ne voit qu'un pareil système ouvrirait la porte à toutes les compromissions et à toutes les collusions entre les fournisseurs et les fonctionnaires ? Qui doutera que la politique, si envahissante, ne s'installera en maîtresse dans ce domaine ?

Le système de l'adjudication, s'il présente des garanties d'impartialité absolue pour les fournisseurs, en présente aussi d'un autre ordre, pour les fonctionnaires, en les mettant à l'abri de tout soupçon. Leur rôle se borne

à des opérations purement matérielles : s'assurer que les formalités préliminaires ont été exactement remplies, que les soumissions sont régulières en la forme, etc... Ils n'ont à déployer aucune initiative et, comme ils n'interviennent pas personnellement dans la désignation du titulaire du marché, ils ne peuvent être soupçonnés d'aucune complaisance à son égard.

II. *Examen de ces arguments. Leur critique.* — A côté des partisans de l'adjudication, d'aucuns déclarent que ce système ne permet pas à l'Etat de s'approvisionner bien et à bon compte. Cette opinion est assez répandue dans les milieux commerçants. On a même prétendu (c'est un membre de la commission Boulanger qui l'a déclaré) que l'adjudication était le meilleur moyen de payer le plus cher les fournitures les plus mauvaises. Cette opinion est, sans doute, quelque peu exagérée, mais nous allons examiner si les avantages signalés à l'actif de l'adjudication ne sont pas compensés par des inconvénients égaux ou même supérieurs.

1° L'appel à la concurrence est, certainement, excellent. Il est incontestablement utile de consulter un grand nombre de fournisseurs. Mais il est peut-être moins habile de le leur faire savoir et de provoquer entre eux un contact qui leur permettra d'échanger des renseignements, de modifier leurs offres avant la séance de l'adjudication. Imagine-t-on un industriel favorisant ainsi entre ses fournisseurs la formation d'une entente qui se traduira en fin de compte, par une majoration de prix qu'il devra subir ? Ces craintes ne sont pas chimériques. Sans doute, l'article 412 du Code pénal punit ceux qui portent entrave à la liberté des enchères, mais pour que cette sanction soit effective, il faut que le délit puisse être constaté.

Si des ententes s'établissent entre les fournisseurs, elles n'emprunteront pas la forme d'un acte écrit qui serait trop compromettant. Il nous a été donné d'être témoin de pareils faits, non pas à propos d'un achat,

mais d'une vente de matériel appartenant à l'Etat. Les conditions sont absolument les mêmes. Les enchères ont atteint un taux extrêmement faible, à peine supérieur à la mise à prix fixée. Aussitôt après, les différents amateurs se sont réunis et partagé les matériaux faisant l'objet de la vente que l'un d'entr'e eux avait acquis à bon compte, par suite de l'abstention des autres. En présence de ce résultat, nous avons procédé par la suite, par voie de marché de gré à gré, avec un seul industriel, à une vente analogue ; le prix payé a été 4 fois $1/2$ le prix précédent, toutes autres choses égales, d'ailleurs. Nous ne prétendons pas en conclure qu'il est toujours plus avantageux de traiter de gré à gré et que l'écart est toujours aussi énorme, mais nous voulons seulement en retenir que cette réunion des personnes susceptibles d'être déclarées adjudicataires, provoquée par l'Etat est, en somme, dangereuse pour ses intérêts.

On peut même penser que ces habitudes d'entente entre les adjudicataires ne sont pas nouvelles. Si nous en croyons Stendhal et ses anecdotes, le fait se serait déjà passé en 1835 (Mémoires d'un touriste). Il s'agissait, nous raconte-t-il, de la rectification d'une route pour laquelle la dépense prévue s'élevait environ à 70.000 francs. Les ingénieurs pensaient qu'il y aurait sur ce chiffre un rabais de 8 à 10 % offert par l'adjudicataire. Quel ne fut pas leur étonnement, quand ils constatèrent que les soumissionnaires ne présentaient que des rabais insignifiants, $1/2$, $1/4$ pour cent... ! L'explication en était pourtant bien simple (ici nous laissons la parole à Stendhal). « Ce même soir, l'ingénieur Wambrée retourna à sa besogne ordinaire ; mais surpris par une averse, il s'arrêta pour coucher à Lambin, village voisin de Givry.

L'hôte, complètement ivre ce soir-là, lui dit :

« Eh bien, Monsieur Wambrée, vous avez été joliment volé à l'adjudication de ce matin ?...

— Il n'y a eu qu'un faible rabais, il est vrai, mais je te vois pas de vol.

— Vous autres, Messieurs, vous ne savez jamais rien, reprend l'hôte. Apprenez donc que tout le mic-mac s'est passé ici à mon auberge. Aujourd'hui après l'adjudication, les quatre personnes que vous y avez vues sont venues dîner là, à la table où vous êtes. Mais ce qu'il y a de plus drôle, c'est que dix personnes qui voulaient prendre part à l'adjudication se trouvaient ici dimanche dernier. Après avoir longtemps disputé la chose entre eux, M. Brun, que vous connaissez, le plus fin matois de la troupe, s'écria : Nous sommes de fières bêtes de prêter ainsi à rire aux ingénieurs et au préfet ; faisons entre nous une adjudication préparatoire et donnons-nous parole d'honneur de céder l'affaire à qui fera le rabais le plus fort. Outre la parole d'honneur, Brun signa et leur fit signer un dédit de je ne sais pas quelle somme et, enfin, sur cette table où vous dînez, ils firent leur adjudication bien en règle.

Quand on ouvrit les billets, il se trouva que Dabo avait fait un rabais de sept pour cent ; les autres faisaient des rabais inférieurs : la route de Givry fut donc adjugée à Dabo. Il fut convenu qu'il se présenterait à la Préfecture avec un rabais d'un pour cent ; que, pour la forme, deux ou trois des autres paraîtraient aussi à la séance, mais avec des rabais inférieurs, et qu'enfin Dabo, s'il obtenait l'adjudication, partagerait également avec les neuf autres les six pour cent de bénéfice sur le prix de la nouvelle route de Givry ».

2° A un autre point de vue, le procédé de l'adjudication oblige l'Etat à faire connaître l'importance de ses besoins qui, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, sont presque toujours énormes. L'avis répandu partout que l'Etat se porte acheteur de quantités considérables n'est pas sans influencer sur les cours et cela de plusieurs façons. En premier lieu, quand il s'agit de fournitures pour lesquelles l'Etat absorbe une très grosse part de ce qui est disponible sur le marché, les tabacs, par exemple, les vendeurs, qui connaissent l'époque habituelle des adjudications provoquent, quelques semaines

auparavant, une hausse factice sur le marché ; tous les moyens leur sont bons, et ils ne manquent pas. Voyant ces cours élevés, l'Administration fixe très haut le maximum de prix qu'elle veut consentir et ne s'étonne pas de payer cher. Immédiatement après l'adjudication, les cours baissent et le tour est joué. A côté de cette cause provoquée par les vendeurs éventuels, il en existe une autre, plus réelle et dont ils ne sont pas responsables. Les soumissionnaires ne sont pas toujours des fabricants ; ils sont, dans la plupart des cas, des intermédiaires qui achètent les fournitures aux producteurs et les revendent à l'Etat. Quand une adjudication est annoncée, tous ceux qui se proposent d'y participer adressent des demandes de prix à leurs fournisseurs habituels, se renseignent sur leurs possibilités de livraison, les délais qui leur sont nécessaires. Il en résulte, sur le marché, une activité anormale qui se traduit par une hausse factice des cours, la demande paraissant par suite de tout cet échange de correspondances, supérieure à ce qu'elle est en réalité.

On objectera que ce n'est pas le procédé de l'adjudication en lui-même qui est la cause de cette hausse, mais l'importance des besoins de l'Etat ; sans doute si cette dernière est faible, la hausse ne se produit pas. Mais le danger de l'adjudication est qu'elle annonce brutalement les quantités de marchandises nécessaires, quelle que soit la situation du marché. Supposons que l'Etat ait besoin, pour une de ses manufactures d'allumettes, par exemple, de 10.000 mètres cubes de bois de peuplier. La concurrence étant limitée à une région relativement restreinte, en raison de l'élévation des frais de transport qui élimine les bois de provenance éloignée, l'annonce de cette quantité provoquera une hausse considérable dans la région. Si, au contraire, le service intéressé passe un premier marché d'importance réduite, 2.000 mètres cubes par exemple, il ne détruit pas l'équilibre du marché ; il se tient, ensuite, en observation attentive, prêt à profiter de la première occasion favorable qui surgira

et assurera, de nouveau, ses approvisionnements pour un certain temps. Cette remarque a surtout sa valeur, nous le répétons, dans le cas où l'importance de la demande de l'Etat est de nature à troubler les conditions du marché soit national, soit local. La méthode qui nous paraît la meilleure consiste, en somme, à modeler la demande sur l'état du marché, tout en maintenant les approvisionnements à un taux suffisant. De tels procédés paraîtraient naturels à un commerçant ou à un industriel ; ils sont, pourtant, presque inconnus de l'Etat. Des opérations commerciales d'une certaine envergure doivent être conduites avec assez de souplesse pour qu'à chaque instant, celui qui les dirige, en soit le maître. L'Etat, au contraire, se condamne à l'automatisme. Une fois l'avis d'adjudication publié, elle se développe d'elle-même, avec un résultat positif ou négatif, mais sans que l'intervention d'un fonctionnaire, à un moment quelconque, puisse en modifier le cours d'une manière appréciable.

Les défenseurs de l'adjudication répondent : cet automatisme, cette absence d'intervention de la part des fonctionnaires, c'est précisément ce qu'a voulu l'Etat. S'il est vrai que certains serviteurs zélés, consciencieux et intelligents feraient réaliser à l'Etat d'importantes économies, il en existe d'autres qui ne méritent pas qu'on leur accorde la même confiance. Or, nous savons qu'on ne les éliminera pas. Il faut donc se résigner à les supporter et prendre les dispositions nécessaires pour que leur action ne s'exerce pas dans un sens trop nuisible. Si l'initiative des fonctionnaires est paralysée par des règles étroites, si leur activité ne peut se manifester que dans une zone extrêmement restreinte, en revanche, l'Etat est garanti contre des fautes ou des erreurs qui pourraient être très onéreuses.

A dire vrai, dans l'état actuel des esprits, l'Etat serait fondé à se méfier de ses serviteurs incompetents, car l'absence d'autorité à tous les échelons, qui constitue le vice commun à tous les services administratifs, rend

extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, le renvoi d'un agent pour inaptitude. Comme le recrutement de ce personnel est basé sur des qualités toutes différentes de celles que le service exigera de lui et qu'il n'est guère possible d'y procéder autrement, la question est extrêmement complexe. Nous n'y apercevons, pour notre part, qu'une solution, le renforcement de l'autorité des fonctionnaires supérieurs sur les subordonnés, leur donnant les moyens de récompenser ceux qui font preuve de qualités sérieuses et d'éliminer les incapables, ainsi que le fait d'ailleurs, journellement, le chef d'une entreprise prospère et qui entend rester telle.

On a prétendu encore que l'Etat n'était pas un commerçant, que toute opération d'achat comporte des risques et que les fonctionnaires sont peu disposés à les affronter. Si, comme il est très probable, ils n'ont à en attendre que des désagréments et des blâmes en cas d'échec, sans aucun avantage en cas de succès, d'ailleurs toujours aléatoire, ils ne manifesteront que peu d'enthousiasme à sortir d'une inertie dans laquelle il leur est loisible de se cantonner. Le caractère, s'il est marqué d'une forte individualité, se livrera à quelques révoltes, au début de la carrière, mais à part quelques exceptions tout à l'honneur de ceux qui en font l'objet, la plupart ne tarderont pas à se plier à la règle commune de douce nonchalance et de complète irresponsabilité.

Suivre les fluctuations du marché, risquer l'opération avantageuse en achetant beaucoup au moment de la baisse des cours et se tenant sur la réserve, quand ils sont élevés, nécessite des qualités spéciales de finesse et de pénétration qui ne sont pas exigées des fonctionnaires, une parfaite connaissance du marché, une certaine liberté d'allures qui nous paraissent peu compatibles avec leur situation. Dans une affaire industrielle ou commerciale, au contraire, cette manière d'opérer semble si naturelle qu'on aurait peine à en concevoir une autre qui ne menât pas à la faillite immédiate.

On pourrait cependant prétendre que si l'Etat re-

nonce délibérément à chercher à prévoir les fluctuations du marché pour régler ses achats, il en tire, en fin de compte, un bénéfice, de même que l'on peut être tenté de penser qu'un individu qui se refuse absolument à toute spéculation se trouvera, finalement, dans une situation plus prospère que ceux qui ont voulu en courir les risques. Du point de vue théorique, nous l'admettrions volontiers. Mais ce n'est pas ainsi qu'il faut envisager la question. Nous avons déjà montré comment, par le procédé des adjudications, non seulement l'Etat n'a pas la chance de profiter de cours favorables, mais se condamne à subir le risque contraire, payant toujours plus cher que les cours du moment et ne profitant pas d'une baisse ultérieure. Dans tous les cas, il subit un préjudice. Les chiffres que nous donnerons plus loin, relatifs aux achats de tabacs en feuilles, sont la preuve matérielle qu'il en est bien ainsi.

3°. Si l'adjudication a pour résultat de faire payer à l'Etat des prix élevés, du moins lui garantit-elle la bonne qualité des fournitures et leur conformité aux types constitués, les clauses multiples insérées au cahier des charges ont précisément pour but d'éviter toute surprise sur la qualité des livraisons. Or, il faut bien se garder d'être trop affirmatif sur ce point.

Il n'est pas toujours facile de bien rédiger un cahier des charges. Il faut, avant tout, distinguer dans la fourniture faisant l'objet de l'adjudication, quelles sont les caractéristiques et les qualités spécifiques essentielles, puis les décrire en termes précis qui ne laissent aucune place à une contestation. Tout l'art du fournisseur consiste à trouver, dans le labyrinthe des clauses du cahier des charges, la fissure qui lui permettra de réaliser un bénéfice. Et l'on ne peut se figurer jusqu'à quel degré s'élèvent la rouerie et l'esprit de fraude de certains entrepreneurs. Nous avons vu l'exemple d'un marché de travaux, dans lequel l'entrepreneur qui avait été déclaré adjudicataire sur l'offre d'un rabais élevé, faisait clouer au lieu de les visser, des vis ayant pour but d'assembler

des pièces de bois. Evidemment, l'obligation de visser des vis, au lieu de les clouer, n'avait pas été insérée explicitement au cahier des charges.

Pour se défendre contre de pareils abus, l'Administration a recours généralement à des clauses de style, dans le genre de celles-ci : « Les travaux seront exécutés conformément aux règles de l'art » ou bien « Les matériaux employés seront d'excellente qualité »... Mais, si l'entrepreneur ne reconnaît pas qu'il y a transgressé, il en résultera un procès avec tous ses inconvénients et ses ennuis pour les deux parties.

Si une surveillance très rigoureuse et toujours en éveil (c'est surtout les marchés de travaux que nous avons en vue, car dans ceux-ci un représentant de l'Administration intéressée exerce habituellement la surveillance des chantiers) empêche l'entrepreneur d'employer des matériaux de qualité médiocre ou de simplifier certaines mains-d'œuvre, le marché se traduira pour lui par une perte, au lieu du bénéfice qu'il en escomptait. Il est même arrivé qu'à la suite de marchés qu'ils avaient été obligés d'exécuter consciencieusement, contrairement à leurs prévisions, certains entrepreneurs ont été déclarés en faillite. Dans ces quelques cas, le système de l'adjudication a été évidemment avantageux pour l'Etat, puisqu'il lui a procuré la bonne exécution des travaux au prix le plus bas, et cela au détriment de l'entrepreneur ; or, ce ne peut évidemment être le but poursuivi par l'Etat que de ruiner ceux qui traitent avec lui. Du reste, s'il en était ainsi, cette politique ne tarderait pas à se retourner contre l'Etat lui-même, car si tous les entrepreneurs savaient que les clauses draconiennes des cahiers des charges doivent être toutes et toujours appliquées, ils fuiraient les adjudications et l'Administration ne trouverait plus, en face d'elle, aucun concurrent sérieux, sinon à des prix fantastiques.

La situation est tout à fait différente dans le commerce et l'industrie. Quand un industriel traite avec un

autre, l'acheteur a choisi librement le vendeur, ce dernier sait bien que s'il n'exécute pas correctement les clauses du contrat, il risque de perdre la clientèle de l'acheteur, et s'il s'agit d'une maison importante, il mettra tout en œuvre pour le satisfaire. La crainte de se voir exclus des marchés futurs sera le mobile le plus puissant qui l'engagera à remplir ponctuellement ses obligations. Comment se fait-il donc que l'Etat, qui offre pourtant toutes les garanties qu'on peut désirer d'un client : solvabilité de premier ordre, importance des commandes..., ne parvienne pas à inculquer ainsi à ses fournisseurs le désir de le satisfaire en tous points, même en dehors de la stricte interprétation du cahier des charges, dans le but de sauvegarder l'avenir ?

Deux points, à notre avis, l'expliquent :

a) L'irresponsabilité ou plutôt l'absence de pouvoir de décision de tous les fonctionnaires, à part le ministre, qui est leur chef ;

b) La confusion du caractère politique et du caractère administratif en la personne du ministre. Nous nous bornons à les signaler pour le moment, nous réservant de les approfondir ultérieurement.

4° Il semble rester un dernier avantage à l'actif de l'adjudication. En supprimant toute intervention de la part des fonctionnaires qui passent le marché, elle empêche, comme nous l'avons déjà montré, entre eux et les fournisseurs, toute collusion préjudiciable aux intérêts du Trésor. Elle écarte des fonctionnaires toute tentation d'opérer malhonnêtement et les met à l'abri de soupçons injurieux pour leur honorabilité. Ces raisons sont parfaitement fondées. Si l'opération matérielle de l'adjudication a lieu suivant les règles prescrites, les fournisseurs sont tous l'objet du même traitement et c'est celui qui, eu égard aux conditions imposées, dépose les meilleures offres qui est déclaré adjudicataire. Le contact entre fournisseurs et fonctionnaires est réduit au minimum.

Mais un examen plus attentif montre que le problème

n'est que déplacé. L'Etat est-il définitivement à l'abri de toute indélicatesse de la part de ses agents, parce qu'il s'est imposé la règle de l'adjudication ? Il n'en est rien. Le marché une fois conclu, il s'agit de l'exécuter. C'est alors que le contact va prendre naissance entre le fournisseur et les fonctionnaires du service aux besoins duquel est destiné le marché. Au cours de la fabrication des fournitures ou du matériel, il est fréquent que l'Etat se réserve le droit de la faire surveiller dans les ateliers du constructeur par un de ses agents ; les services de la Marine usent couramment de cette faculté pour contrôler, en particulier, la qualité des aciers employés. Ensuite, a lieu la réception des fournitures. Or, nous avons déjà montré que, parfois, l'entrepreneur ne poursuit qu'un but, découvrir les lacunes du cahier des charges, afin d'en tirer profit. N'est-il pas évident qu'il y serait fortement aidé par les services réceptionnaires, si ceux-ci y montraient quelque complaisance ? Sans doute, ce ne sont pas généralement les mêmes personnes qui passent les marchés et qui utilisent les fournitures en faisant l'objet ; mais qu'importe ? Il s'agit toujours de fonctionnaires.

Nous ne prétendons pas que de pareilles complaisances se produisent ; bien au contraire, nous pensons que la France est le pays où l'Administration possède, au plus haut degré, le sentiment de l'honneur et du désintéressement. Et cette constatation est d'autant plus précieuse en ces périodes troublées qui ont succédé à la guerre, où toutes les valeurs anciennes ont chaviré, et où, dans les rapports entre particuliers, la notion du respect des engagements a, bien souvent, fait place à un désir de lucre effréné.

Mais nous pensons avoir établi que l'honnêteté incontestable témoignée par les fonctionnaires trouve son fondement beaucoup plus dans le sentiment de dignité dont sont imprégnés chacun en particulier et le corps administratif tout entier que dans les règles imposées au développement de leur activité.

Il n'en subsiste pas moins que la forme de l'adjudication confère une garantie sérieuse à l'Etat en ce qui concerne la conclusion du marché proprement dite. En particulier, s'il s'agit d'achats effectués dans un pays lointain, où tout contrôle est impossible, où les bénéfices résultant de l'oubli de ses devoirs, paraissent à l'agent chargé des achats, formidables, comparés à son traitement toujours modique, où l'impunité lui semble certaine, dans un tel cas, on conçoit que l'Etat veuille posséder une garantie contre les indécidables de ses représentants. Il n'a trouvé qu'un moyen, l'adjudication : Et pourtant, ces difficultés, ces problèmes ne se posent pas à l'Etat seulement. Toute maison de commerce dont l'activité s'étend à des pays lointains les a rencontrés et les a résolus d'une autre manière. D'abord en attribuant à un agent chargé d'achats importants, un traitement en rapport avec sa valeur professionnelle et l'importance de ses fonctions, qui l'incite à vouloir conserver sa situation et ne risque pas de l'amener à augmenter indirectement sa rémunération par des moyens frauduleux. Ensuite, en intéressant les agents de tous ordres au succès et à la prospérité de l'entreprise. Si ces procédés ne sont pas toujours parfaitement efficaces, et s'il est possible de citer des exemples de collusion entre acheteurs et vendeurs, dans le domaine de l'activité privée, nous les croyons pourtant préférables à ceux qu'emploie l'Etat. Nous n'ignorons pas les difficultés considérables auxquelles il se heurterait s'il voulait s'en inspirer. La tendance égalitaire qui domine les idées politiques actuelles l'empêcherait de les imiter. Il préfère payer plus cher, au détriment de l'ensemble des contribuables, plutôt que de tolérer que certains de ses fonctionnaires dépassent le niveau moyen de ses agents. Et il y a tout lieu de croire qu'une telle situation ne se modifiera pas dans un avenir prochain.

Résumons maintenant, dans un coup d'œil d'ensemble, les avantages de l'adjudication et les critiques qui lui sont adressées. Les premiers se ramènent aux

points suivants ; large appel à la concurrence qui doit conduire aux plus bas prix, garanties contre les vices des fournitures, égalité entre les fournisseurs, sécurité pour l'Etat et les fonctionnaires. A part le troisième point qui devrait rester étranger à la question qui nous occupe, nous avons essayé d'établir, *in abstracto*, qu'aucun de ces avantages ne découlait obligatoirement de l'emploi de l'adjudication. Quant aux critiques qui lui sont opposées, elles portent essentiellement sur les points suivants : contact entre les fournisseurs qui leur permet une entente au détriment de l'Etat ; publication des besoins qui détermine une hausse des cours.

Il nous reste maintenant à appuyer notre démonstration théorique, de l'examen objectif des faits pour une catégorie d'achats, dans laquelle trois méthodes, l'adjudication, marchés de gré à gré et achats directs, ont été employées chacune pendant un temps suffisant pour permettre une comparaison précise, à savoir : les achats de tabacs exotiques.

Comparaison entre les résultats des achats de tabacs exotiques par voie d'adjudications et par voie d'achats directs. — Ainsi que nous l'avons expliqué dans la II^e partie de cette étude, les tabacs exotiques utilisés par la Régie sont, depuis l'année 1899, l'objet d'achats effectués suivant des méthodes diverses. Concurrément avec l'adjudication, ces tabacs sont achetés par voie de marchés de gré à gré et aussi par des méthodes infiniment plus souples, calquées sur les procédés commerciaux, les achats directs.

Le tableau suivant, dans lequel on a indiqué d'une part, les prix d'achats de différentes variétés de tabac qui ont fait l'objet de marchés administratifs (adjudication ou marchés de gré à gré) accompagnés de toutes les formalités réglementaires, d'autre part, de ceux qui ont fait l'objet d'achats directs, fait ressortir d'une manière incontestable l'avantage considérable du second procédé sur le premier :

Variétés de tabacs	Années	Prix aux % Kgs par voie d'adjudication ou de marchés de gré à gré	Prix aux % Kgs par voie d'achats directs
Maryland	1899	126 29	86 97
	1902	119 94	115 74
	1903	119 81	101 46
	1904	106 16	97 96
	1905	100 80	91 69
	1906	104 22	102 72
	1907	100 69	104 20
	1908	106 58	96 30
	1910	105 25	121 30
Kentucky	1899	137 21	77 90
	1902	113 59	96 12
	1903	115 60	101 39
	1904	85 48	75 26
	1905	82 40	74 11
Brésil	1899	284 75	250 66
	1901	173 93	153 09
	1902	135 00	108 70
	1903	114 74	108 84
Ohio	1899	104 12	91 48
	1904	120 56	102 02
Sumatra-Déli	1902	167 82	175 22
	1904	156 82	134 96
Sumatra	1904	1.082 40	929 72
	1905	1.104 04	902 82
	1906	1.276 64	1.199 99
Java	1904	583 27	509 89
	1906	517 05	469 59
	1907	554 44	395 27
Virginie	1907	89 71	118 20
	1908	135 00	125 37
Serbie	1908	135 09	132 70
Monténégro	1908	146 90	140 61

Ce tableau fait ressortir, d'une manière saisissante, nous semble-t-il, l'avantage considérable que procure l'adoption des méthodes en usage dans le commerce. A part l'année 1907, pour deux variétés de tabac (Maryland et Virgine) et l'année 1910, pour le Maryland seulement, l'écart de prix se produit toujours en faveur des achats directs, et représente une économie qui dépasse souvent 10 %.

Si l'on remarque, d'autre part, que les variétés principales de tabac considérées représentent, généralement, plusieurs millions de kilogs, annuellement, on ne peut méconnaître qu'il résulte de ce rapprochement un argument sérieux pour l'abandon des pratiques administratives.

Poussant maintenant plus loin notre examen, nous allons montrer que dans la plupart des cas, les marchés de gré à gré passés dans la forme administrative, conduisent à des résultats meilleurs que ceux des adjudications pures. C'est ce qu'indique le tableau suivant, qui donne pour les variétés de tabacs qui ont été achetées, suivant ces deux méthodes, les prix moyens aux % Kgs dans chacun des cas pour un certain nombre d'années.

Variétés de tabacs	Années	Prix	
		aux % Kgs par adjudication	Prix aux % Kgs par marchés de gré à gré.
Maryland	1899	138 85	106 31
		123 45	66 00
	1900	126 91	103 94
	1902	129 12	122 97
		127 27	
	1903	113 69	110 34
	1904	119 77	110 33
	1907	108 07	88 27
	1909	106 90	81 60

	1899	120 68	104 04
		105 80	
Kentucky	1904	98 26	84 37
		81 64	85 24
			83 74
	1911	115 80	104 50
		114 60	109 50
Brésil	1898	296 45	293 04
	1902	245 82	124 02
		123 98	
Ohio	1900	106 30	101 41
		108 07	
Virginie	1899	56 21	52 05
		54 22	
	1900	55 38	55 19
		61 36	
Tchernigow	1908	108 90	82 »
			80 »
			97 20
	1909	109 07	74 80
	1911	97 50	78 20
			89 30

Il nous semble résulter très clairement des chiffres qui précèdent que, plus les formalités imposées aux négociants qui traitent avec l'Etat sont simplifiées, et plus les méthodes employées par celui-ci se rapprochent des procédés commerciaux, plus l'avantage est grand pour l'Etat acheteur. Les tabacs exotiques étant précisément une matière pour laquelle différentes méthodes d'achat ont pu être employées sur une très vaste échelle, l'enseignement qu'on peut tirer de leur comparaison présente un intérêt considérable.

Si, maintenant, l'on tient compte de ce fait que les achats directs effectués par un ou deux agents du gouvernement français dans un pays très éloigné, au milieu de l'hostilité des courtiers et des négociants en tabacs, ont dû se heurter à des difficultés considérables, surtout

dans la période de leur mise au point, qui est celle à laquelle correspondent les chiffres que nous avons cités, on ne peut qu'être frappé davantage de l'infériorité manifeste des méthodes d'adjudication ou même des marchés administratifs. Il est donc permis, sans crainte de partialité, d'étendre ce résultat aux achats de toute nature et d'en inférer que, a fortiori, les procédés du commerce, quand leur application est confiée à des agents présentant toutes les garanties voulues, doivent procurer un résultat plus économique dans tous les cas.

CHAPITRE III

CRITIQUE DES MÉTHODES D'ACHAT EMPLOYÉES PAR L'ÉTAT

Nous nous sommes appliqués, dans le chapitre précédent, à montrer la supériorité des marchés de gré à gré entourés de certaines garanties, sur la méthode de l'adjudication. Nous nous proposons, maintenant, d'examiner les critiques qui peuvent être adressées à toutes les méthodes d'achat employées par l'Etat, tant adjudications que marchés de gré à gré, en raison de l'esprit qui les anime.

Le rapport de la commission Boulanger, que nous avons étudié longuement, attire l'attention sur un grand nombre de ces points. Mais sans vouloir contester l'exactitude de toutes ses conclusions, nous pensons que la commission Boulanger mérite deux reproches. En premier lieu, elle nous semble fortement pénétrée de cette idée, à notre avis contestable, que les méthodes employées par l'Etat sont bonnes, et que les perfectionnements à y apporter ne sont que des améliorations de détail, qui n'en modifieront pas l'armature générale. Peut-être l'élément administratif qui siégeait au sein de la Commission, quoique ne comprenant pas les chefs de service en fonction des ministères intéressés, n'a-t-il laissé voir, par une déformation professionnelle inconsciente, que les mérites des procédés dont il usait couramment. En second lieu, la commission Boulanger nous paraît avoir manifesté une bienveillance extrême pour les intérêts des commerçants. Cette tendance est, sans aucun doute possible, due au nombre très élevé des présidents et membres de Chambres de commerce qu'elle comprenait. Les exemples en sont nombreux. Ainsi, quand la commission émet le vœu que, dans le cas de

défaillance d'un fournisseur, le marché qui a pour but d'y suppléer, devrait être passé par adjudication, elle n'a certainement en vue que la sauvegarde des intérêts du fournisseur, de même quand elle demande une délivrance plus large des certificats de capacité. Nous reconnaissons que ces intérêts sont tout à fait légitimes, nous sommes même persuadés que le souci constant de l'intérêt raisonnable des fournisseurs, au cours de la rédaction des clauses des cahiers des charges, doit profiter, dans une certaine mesure, à l'Etat, en attirant un plus grand nombre de soumissionnaires. Mais il nous semble que la question des méthodes d'achat de l'Etat vaut d'être examinée dans toute son ampleur, et que l'étude de leur essence même ne doit pas être passée sous silence ; c'est ce que nous allons tenter de faire, en nous plaçant au seul point de vue de la sauvegarde des finances publiques.

Nous classerons les critiques qui peuvent être adressées aux méthodes d'achat administratives en deux catégories, les premières s'adressant aux personnes, les secondes aux règles adoptées.

1° *Critiques adressées aux personnes.* — En ce qui concerne les personnes, c'est un fait maintes fois répété que les fonctionnaires, quels qu'ils soient, n'ont pas la moindre aptitude commerciale. Nous avons déjà montré, dans le chapitre précédent, comment l'exercice de la fonction publique tendait à en atrophier, jusqu'aux moindres rudiments, par suite de l'absence d'autorité effective, d'initiative et de responsabilité sanctionnée qu'il entraîne inévitablement. Quelquefois même, cette inaptitude confond l'imagination. Nous ne saurions mieux faire, pour en donner un exemple, que de citer quelques lignes extraites du rapport de M. Boret sur les marchés de grains passés par le service de l'Intendance au début de la guerre.

« La préparation (du ravitaillement) en avait été faite en méconnaissance absolue des règles les plus élémentaires du commerce, aussi les quantités obtenues

furent infimes et les prix excessivement élevés ». Par-
lant des marchés passés en temps de paix, en prévision
de la mobilisation, le rapporteur poursuit :

« Les intendants ignoraient, et beaucoup ignorent
encore aujourd'hui que les affaires d'importation des
grains étrangers ne se traitent que dans quatre grandes
villes : Paris, Marseille, Bordeaux, Lyon, et que les
ports de pêche ne sont pas forcément des ports d'importa-
tion.

La plupart des commerçants figurant sur la liste ainsi
dressée et dont l'honorabilité n'est pas en cause,
n'avaient jamais acheté directement aucune quantité de
blé étranger. Ils n'avaient aucune relation leur permet-
tant de le faire, bien et vite ; ils avaient signé le marché
en question, pour être agréables à leur sous-intendant,
comme s'il leur avait dit : « Bah, signez donc, cela n'a
pas d'importance, il n'y aura, probablement, jamais de
mobilisation ».

L'examen des rapports de la Commission Supérieure
des marchés de la guerre est édifiante, sur ce point.
Nous avons signalé, dans la troisième partie de cette
étude, les abus les plus apparents ; tel que l'emploi
d'agents n'ayant pas la moindre compétence des affaires
qu'ils étaient chargés de traiter, l'oubli des intérêts de
l'Etat poussé à un point tel que l'on a vu de nombreux
marchés passés sans l'indication du prix, etc...

Sans doute il s'agissait, avant tout, de trouver des
approvisionnements quoiqu'il en coûtât et la question du
prix était secondaire, mais on retire de la lecture des
rapports de la Commission des marchés l'impression
que, dans bien des cas, les services sont, en quelque sorte,
allés au devant de la hausse des prix, plutôt qu'ils ne
l'ont subie en laissant proclamer par tous leurs agents,
tant en France qu'à l'étranger, que l'Etat était acheteur
à n'importe quelles conditions.

Les partisans de la méthode de l'adjudication ne man-
queront pas de faire état de ces résultats décevants, qui
semblent démontrer l'impossibilité d'une initiative rai-

sonnable et fructueuse de la part des administrations. Mais ce serait se livrer à une généralisation trop hâtive, car le bouleversement des conditions économiques rend incertain tout jugement porté sur les résultats de l'application d'une méthode nouvelle.

A côté du reproche d'incapacité commerciale que méritent plutôt les fonctionnaires inférieurs et moyens, il en est un autre, tout différent, qui concerne leur chef, le ministre, et encore ce reproche vise-t-il la forme même des institutions plutôt que les individus. Le ministre est un personnage politique, donc à la merci des parlementaires, qui dépendent eux-mêmes de leurs électeurs. Des fonctionnaires, de tout grade, n'auront pas, vis-à-vis d'un fournisseur, la même liberté d'allures que le fondé de pouvoirs ou l'agent d'une maison de commerce privée vis-à-vis d'un autre commerçant, s'ils savent que le ministre, pour des considérations toutes différentes de celles que commande le souci de l'intérêt général, pourra être amené à ménager tel fournisseur qui a de puissantes influences politiques, à ne pas l'exclure, par exemple, des marchés passés par son département, malgré la qualité détestable de ses livraisons. A cette situation, nous ne voyons qu'un remède, celui préconisé par M. Fayol, dans ses études administratives sur l'organisation des services publics. A la tête de chaque service public devrait être placé « un directeur stable et compétent, ayant pleins pouvoirs et convenablement rémunéré. » Ces observations sont tellement évidentes, qu'elles pourraient sembler superflues. Et pourtant, la plus grande de nos entreprises, l'Etat, les méconnaît. A la tête des services publics on trouve, assez souvent, des hommes compétents, un petit nombre sont à peu près stables, en fait, mais c'est une stabilité bien fragile, si fragile qu'elle les paralyse; quant aux deux dernières conditions, elles sont actuellement du domaine de l'utopie.

Car l'Etat mérite encore d'être critiqué sur un point, le changement continuel des agents affectés à un poste déterminé. Ces changements sont, en général, plus fré-

quents, pour les fonctionnaires supérieurs, précisément ceux dont le service plus étendu et plus complexe nécessite une période plus longue d'adaptation et dont l'hésitation entraîne un flottement et une absence de continuité dans tous les services subalternes. L'industrie et le commerce ne supporteraient pas ces procédés.

Les industriels américains qui s'efforcent, par tous les moyens dont ils disposent, d'attacher le personnel qu'ils emploient à leurs établissements, évaluent à environ 50 dollars en moyenne les frais qu'entraînent pour la fabrication les troubles et les fausses manœuvres résultant de la présence d'un ouvrier nouvellement recruté. S'il est permis d'attacher une certaine créance à cette évaluation, on est effrayé du gaspillage matériel énorme qui résulte des changements constants des directeurs des services publics. On conçoit donc qu'une initiative trop grande laissée à un fonctionnaire peut être dangereuse, car l'Etat est loin d'avoir sur ses aptitudes toute la garantie désirable. Si l'on ajoute qu'il a, en général, peu d'action sur leur conduite à tous égards, on comprend la raison, sinon la justification de toutes les entraves apportées au libre exercice de leur initiative.

2° *Critiques adressées aux règlements.* — En ce qui concerne les règles auxquelles sont soumis les marchés administratifs, les critiques essentielles nous semblent être les suivantes :

a) Le régime administratif repose sur la centralisation, dans tous les domaines, en particulier dans celui qui nous occupe. La Commission Boulanger l'avait déjà signalé en émettant le vœu qu'un plus grand nombre de marchés fussent soumis à l'approbation des délégués du ministre au lieu du ministre lui-même. Dans les différentes administrations, les attributions laissées aux chefs de service, en ce qui concerne l'importance des achats, sont tout à fait, insignifiantes, ridicules même, en égard à l'importance de leurs fonctions.

Dans le service des Manufactures de l'Etat, par exemple, les directeurs d'établissements ont qualité pour

acheter, sans autorisation de l'autorité supérieure et dans la limite des crédits disponibles, jusqu'à concurrence de 6.000 francs. Le Directeur Général des Manufactures de l'Etat, qui dispose, annuellement d'un budget de quelque 800 millions de francs, approuve les achats de ses subordonnés ou passe lui-même des marchés jusqu'à concurrence de 50.000 francs. Au-delà de ce chiffre, il faut l'approbation du ministre. Et encore, ces chiffres de 6.000 francs et 50.000 francs qui résultent des décrets des 6 juin et 20 mai 1924, étaient auparavant de 3.000 et 12.000 francs respectivement.

Dans le service des Ponts et Chaussées, un ingénieur en chef a la faculté de dépenser 15.000 francs ; dans les établissements industriels de la Guerre, un directeur : 20.000 francs. Au-dessus de ces chiffres, le ministre doit toujours intervenir. De telles sommes sont tout simplement dérisoires. Il en résulte que les bureaux de ces chefs de service sont constamment astreints à la rédaction d'une multitude de rapports adressés au ministre. Nous ne pouvons croire que celui-ci se livre personnellement à l'examen de questions qui, pour lui, sont d'une importance infime. Aussi, dans la pratique, est-ce la Direction du Contrôle des dépenses engagées qui passe au crible les marchés préparés par les différents services. Comme à la tête de celle-ci se trouve généralement un fonctionnaire de grade inférieur à ceux des chefs de service qu'il est chargé de contrôler, cette intrusion incessante de l'autorité supérieure aboutit, en réalité, à un renversement des rôles. Il arrive aussi que la Direction du Contrôle, totalement incompétente au point de vue technique, fasse porter ses investigations même sur ce domaine. En outre, inconvénient d'un autre ordre, les transmissions successives des rapports qui accompagnent la conclusion d'un marché y apportent un retard considérable. Un délai d'un mois entre la date à laquelle le service intéressé adresse ses propositions et celle de l'approbation par le ministre est généralement insuffisante. C'est, en définitive, l'Etat qui fait les frais de ces

lenteurs, car ses fournisseurs tiennent compte, en majorant leurs prix, de cette longue période d'incertitude qui leur est imposée.

Enfin, la multiplicité des pièces exigées à l'appui des propositions de marché est telle et exige un temps si considérable pour leur rédaction et leur copie que la dépense correspondant à l'emploi du personnel qui concourt à l'établissement du dossier est loin d'être négligeable. Pour les marchés de faible importance, dépassant à peine la limite d'attribution de service, elle est certainement à l'ordre de 4 à 5 % du montant total du marché.

On pourrait concevoir un système infiniment plus libéral qui autoriserait les chefs de services importants à passer et à approuver des marchés dont le montant limite pourrait être fixé à une somme infiniment plus élevée, égale à une fraction de la totalité des crédits dont dispose habituellement le service (1/1.000, 1/500) et fixée invariablement. Le système actuel trahit une méfiance par trop accentuée et aboutit, en fin de compte, à des résultats défavorables pour l'Etat.

b) Critiques relatives aux cautionnements. — L'habitude d'exiger un cautionnement dans les marchés administratifs a été souvent critiquée. Nous avons déjà étudié ce point en examinant les conclusions du rapport de la Commission Boulanger. Nous avons dit qu'il était utile, selon nous, que l'Etat conservât cette assurance contre l'exécution imparfaite d'un marché. Un souci de même nature apparaît, d'ailleurs, chaque fois que l'Etat est partie à un contrat. Ainsi, nous avons vu que la plupart des marchés passés pendant la guerre ont donné lieu au paiement d'avances aux industriels. Les premières ont été consenties sans que fût exigée la moindre garantie pour l'Etat ; mais, par une série de réglementations successives, que nous avons étudiées, les fournisseurs ont été contraints d'en fournir de plus en plus sérieuses, aboutissant même (décret du 21 mars 1918)

au droit de propriété de l'Administration sur les matières ayant fait l'objet des avances.

Quoique non identiques aux cautionnements, ces garanties leur sont pourtant comparables et dénotent, en tout cas, le désir incessant de l'Administration de s'assurer, par avance, contre l'oubli possible des engagements souscrits.

Le cautionnement n'est autre qu'une prime d'assurance, payée par l'Administration en tant qu'il entraîne une majoration des prix, et qui la garantit partiellement contre la négligence ou la mauvaise foi des fournisseurs ; et il ne nous semble pas qu'elle doive y renoncer.

c) Droits de timbre et d'enregistrement. — Nous parlons des droits de timbre et d'enregistrement particuliers aux fournisseurs de l'Etat ; nous avons dit, dans la première partie de cette étude, en quoi ils consistent. Ce sont là des impôts qui nous semblent incompatibles avec des pratiques commerciales. L'Etat, acheteur, donc partie au contrat, retient au fournisseur 1,20 % du prix, ou plutôt, l'oblige à verser cette somme. Il y a là une double anomalie. D'abord, l'Etat serait bien naïf de croire que le soumissionnaire ne tiendra pas compte, dans l'établissement de ses prix, de cette somme qu'il est obligée de verser ; il ne peut y avoir le moindre doute, sur ce point ; c'est l'Etat lui-même qui se la paie, sous forme de majoration de prix ; c'est donc une opération, à tout le moins inutile. En outre, l'obligation d'acquitter les droits d'enregistrement avant l'exécution du marché entraîne cette conséquence singulière qu'avant de recevoir la moindre somme d'argent de l'Etat, non seulement l'adjudicataire doit lui livrer des marchandises, ce qui est naturel, mais doit encore verser de l'argent, ce qui surprend. Les adjudicataires peu au courant des habitudes administratives manifestent, avec raison, nous semble-t-il, leur étonnement de pareils procédés.

En plus de l'obligation d'acquitter les droits d'enregistrement, le fournisseur est tenu de rédiger sa sou-

mission sur papier timbré, les mandats établis à son profit sont assujettis au timbre de dimension.

De ces exigences peut être rapprochée une autre qui s'applique aux marchés de travaux exécutés dans le département de la Seine. Depuis le 8 mars 1885, les paiements auxquels ils donnent lieu sont assujettis à une retenue de 1 % au profit des asiles du Vésinet et de Vincennes.

Admissibles à la rigueur quand ils concernent des contrats entre particuliers, ces droits ne sont pas défendables quand l'Etat est partie au marché. L'Administration de l'Enregistrement avait, d'ailleurs, entrepris une enquête, au cours de l'année 1921, auprès des Administrations intéressées, sur l'opportunité de leur maintien. Malgré des réponses presque unanimement négatives, le ministre n'a pourtant pas jugé bon de les supprimer. L'argument invoqué en leur faveur est toujours le suivant : L'Etat ne peut se priver, surtout actuellement, d'une recette importante, mais on oublie qu'il réaliserait, en même temps, une économie équivalente et que, par surcroît, les sujétions imposées aux fournisseurs de l'Etat seraient réduites.

d) *Clauses des cahiers des charges.* — Il est de tradition constante de critiquer la sévérité des clauses introduites dans les cahiers des charges. Nous observons pourtant que cette sévérité ne résulte pas des textes qui se sont bornés à poser le principe de la nécessité du cahier des charges. C'est donc de l'application pratique d'une disposition excellente en soi qu'il s'agit. Quoi qu'il en soit, il est certain que les administrations se montrent plus exigeantes que les particuliers dans les contrats d'achat, tant dans l'établissement des clauses du cahier des charges que dans la réception du matériel. Les Etablissements du Creusot, par exemple, ont, maintes fois, constaté que les services de la Marine étaient infiniment plus difficiles à satisfaire que l'industrie privée ; il arrive que des fournitures soient rebutées pour cette seule raison que des conditions insé-

rées au cahier des charges, mais nullement indispensables, n'étaient pas remplies. On ne peut que déplorer une pareille étroitesse de vues. Inévitablement, tout excès de sévérité se traduit par une majoration du prix, sinon de la commande en cours, tout au moins de la suivante. Il nous faut, d'ailleurs, signaler une habitude excellente, recommandée par la commission Boulanger, et appliquée assez souvent dans certains services, en particulier celui de la Marine. Avant de rédiger le cahier des charges, l'Administration s'entoure de l'avis des constructeurs éprouvés, en ce qui concerne les clauses à y insérer. Elle évitera, par cette consultation préalable, des correspondances inutiles avec des soumissionnaires ou même l'échec d'une adjudication. Mais, nous l'avons déjà signalé, cette consultation ne doit pas, à notre avis, aller jusqu'à admettre l'immixtion des industriels au sein de la commission chargée de rédiger les clauses des cahiers des charges.

La rédaction du cahier des charges est la partie essentielle de la préparation du marché, c'est aussi la plus délicate, par le fait qu'elle oblige à un examen attentif des caractères spécifiques de la fourniture ou du matériel achetés, elle évitera bien des surprises, à la réception ; elle évitera aussi de passer des marchés, sans une sérieuse étude préalable, comme cela s'est fait trop souvent pendant la guerre, notamment dans le service des fabrications de l'aviation.

Nous pensons donc que la pratique du cahier des charges est éminemment recommandable. Même si le service ne procède pas par adjudication, elle permet de provoquer des offres certainement comparables, par suite de l'identité des conditions imposées aux concurrents. Beaucoup d'industries privées, importantes, n'y ont pas toujours recours, et c'est là une cause certaine d'infériorité.

e) Conditions de paiement. L'Etat paie avec peine, tardivement et au compte-gouttes. Telles sont les do-

léances habituelles des adjudicataires. Examinons si elles sont justifiées.

L'Etat paie avec peine. En principe, il ne paie jamais au moment de la commande. A part l'exception prévue par le décret du 23 mars 1896 et le système des avances institué pendant la guerre, l'Etat admet, tout au plus, de payer une partie du montant du marché (1/3 par exemple) quand les travaux entrepris ou les approvisionnements constitués par le fournisseur sont suffisamment importants pour justifier ce paiement. Ce n'est, évidemment, pas le danger d'insolvabilité de l'Etat qui inquiète le fournisseur, mais la nécessité de commencer l'exécution de commandes importantes, sans recevoir aucun acompte, exige des moyens financiers puissants que peuvent ne pas posséder des maisons de faible ou moyenne grandeur. C'est un privilège indirect en faveur des grandes entreprises qui voient ainsi diminuer le nombre de leurs concurrents et ne sont pas autant incitées à réduire leurs prix.

Les paiements ultérieurs sont, en général, effectués de la façon suivante : une fraction après la réception provisoire, le solde après la réception définitive, quand il s'agit de matériel, ou bien au moment de la livraison, quand il s'agit de fournitures. L'industrie et le commerce privés procèdent plus simplement : une partie du paiement a lieu à la commande, le reste à l'expédition ou à la réception ; habituellement, c'est le vendeur qui impose les conditions de paiement. L'Etat fait preuve d'un plus grand souci de ses intérêts en ne délivrant le dernier mandat que quand il est certain que la fourniture répond aux conditions exigées, mais il n'y a pas sur ce point de différences essentielles entre les méthodes de l'Etat et celles de l'activité privée, et il ne nous semble pas que l'on doive souhaiter une modification aux errements administratifs.

Il en est autrement des délais nécessaires à l'exécution de ces paiements. La réputation de l'Etat est, à ce point de vue, déplorable à juste titre. Le processus est

le suivant : quand le service a reçu le matériel ou les fournitures faisant l'objet du marché, ou bien lorsque les travaux ont été effectués et qu'il a décidé de procéder au paiement d'un acompte ou du solde de la livraison, il rédige un procès-verbal et un décompte — mandat du matériel livré ou des travaux effectués ; cette pièce est envoyée au fournisseur, qui la signe pour acceptation de compte. Puis le service y joint : une copie de la soumission, un exemplaire du cahier des charges, un certificat de réalisation du cautionnement, et procède au mandatement de la pièce de dépense. C'est seulement après ces formalités que le fournisseur sera crédité, par virement de compte, du montant des sommes qui lui sont dues. Il s'écoule habituellement un délai de deux mois entre le jour de l'établissement du procès-verbal (nous ne disons pas le jour de la réception des fournitures) et celui où le fournisseur est effectivement payé. Encore nous sommes-nous placés dans l'hypothèse particulièrement favorable où ne se produisent ni erreurs, ni contestations qui nécessiteraient des échanges de correspondances et augmenteraient la durée du paiement.

Il importe au plus haut degré que l'Etat procède avec plus de célérité au règlement des sommes qu'il doit, simplifie les formalités nécessaires et diminue le nombre des pièces exigées. Il faut qu'il fasse disparaître le sentiment de défiance à son égard qui se manifeste chez les commerçants qui n'entretiennent pas avec lui de relations fréquentes. Et cette simplification tournera à son profit, en attirant à lui, lors des appels à la concurrence, un nombre plus considérable de soumissionnaires.

CHAPITRE IV

COMPARAISON ENTRE LES MÉTHODES EMPLOYÉES PAR L'ÉTAT ET PAR L'INDUSTRIE OU LE COMMERCE PRIVÉS

Nous ne considérerons, dans le domaine de l'activité privée, que des établissements importants susceptibles d'entrer en comparaison avec les entreprises de l'Etat. Nous entendons par là des organismes tels que les Compagnies de Chemins de fer, les Etablissements Schneider et Cie, les Usines de la Compagnie de Saint-Gobain, les Aciéries de la Marine...

Il nous faut d'abord insister sur un point : Ce qui caractérise les méthodes des services publics, c'est l'existence d'un certain nombre de règles que les agents sont tenus de respecter en toutes circonstances ; au contraire, le fondement essentiel des méthodes qui ont la faveur de l'industrie et du commerce, c'est l'absence de règles fixes. Ici, le seul but poursuivi est de s'approvisionner à peu de frais, par quelque moyen que ce soit, l'initiative la plus large, tempérée par une entière responsabilité, est laissée à chaque agent, dans le cadre de ses attributions, et les efforts de tous sont orientés vers la prospérité de l'entreprise. Là, au contraire, par suite d'une déformation progressive de la mentalité des fonctionnaires, le souci du respect des formes finit par devenir une obsession, qui rejette à l'arrière-plan celui de la bonne exécution elle-même. On pourrait presque dire, au risque d'encourir le reproche d'une généralisation trop hardie, que, tandis que le but d'un agent de l'industrie est de conclure les affaires de la manière la plus avantageuse, celui d'un fonctionnaire est de mettre sa responsabilité à l'abri.

Cette différence dans le but poursuivi n'est qu'un des

aspects d'une différence beaucoup plus importante qui suffit, à elle seule, à expliquer tous les vices des exploitations de l'Etat, nous voulons parler de l'absence de responsabilité effective au sommet de la hiérarchie, ou, du moins, l'impossibilité de démontrer comment elle se manifeste. C'est un lieu commun de répéter que les entreprises étatistes n'établissent pas de bilan. L'Administration des tabacs, qui verse annuellement plus de 2 milliards 1/2 au Trésor pour 700 millions de dépenses, ignore totalement si ces résultats, en apparence remarquables, sont dus au taux élevé de l'impôt qui frappe ses produits ou à l'excellence de sa gestion industrielle et commerciale, elle est même restée pendant dix ans, de 1913 à 1924, dans l'ignorance de ses prix de revient. Ceux qui ont eu la curiosité d'établir un bilan sommaire des entreprises d'Etat, ont été littéralement effrayés des résultats auxquels ils sont parvenus ; n'oublions pas que les comptes spéciaux du ravitaillement se sont soldés par un déficit de près de 7 milliards. D'une façon générale, nous ne craignons pas de dire que l'établissement du bilan d'une entreprise étatiste est sa condamnation la plus formelle, et on trouverait peut-être dans cette observation la principale raison de l'abstention qui vient d'être signalée.

Dans une entreprise privée, au contraire, la distribution de dividendes croissants ou la constitution de réserves importantes sont les plus sûrs indices d'un heureux développement, donc, en éliminant l'effet des hasards favorables (et il est bien rare qu'ils se présentent avec une régularité constante), les preuves d'une bonne gestion industrielle et commerciale. Le bon fonctionnement d'une entreprise privée se constate, celui d'une entreprise étatiste se discute, et nous ne croyons pas nous tromper en avançant que ce ne sont pas toujours les éminentes qualités d'un administrateur qui l'ont fait placer à la tête de tel service public, au grand dommage de l'ensemble de la nation.

Ainsi, dans les entreprises étatistes, contrairement

aux entreprises privées, pas d'impulsion centrale efficace et continue, pas d'intérêt personnel tenu en éveil. Ces différences admises, et elles sont fondamentales, les méthodes employées, au point de vue particulier des achats qui nous occupent ici, sont assez voisines. La préparation d'un marché par les Etablissements Schneider ou par une Compagnie de Chemins de fer ne diffère pas beaucoup de celle effectuée par une Administration de l'Etat. Dans les deux cas, un cahier des charges est rédigé qui précise les conditions que doit remplir la fourniture, les époques auxquelles doivent être faites les livraisons, etc... Un seul point paraît inconcevable aux entreprises que nous avons consultées, c'est la nécessité générale d'une adjudication publique. Nous connaissons quelques fournisseurs habiles, trop habiles même, qui découvrent régulièrement parmi les clauses du cahier des charges, la fissure qui leur permet la fraude et qui, grâce aux bas prix proposés, seront déclarés adjudicataires. Nous n'ignorons pas qu'il n'est pas impossible, après un certain nombre de fraudes constatées, de les exclure ; mais que l'Administration, qui a déjà été lésée, qui risque de l'être encore, soit obligée de justifier sa conduite en donnant toutes les explications désirables au fournisseur évincé qui peut en appeler au ministre, voilà un fait qui semble inconcevable à des particuliers ; il serait si simple d'éliminer d'emblée ses offres.

Pour dire vrai, là encore, la différence entre l'Etat et l'industrie ou le commerce privés n'est pas si sensible qu'elle apparaît à première vue. En fin de compte, c'est bien le ministre, chef suprême de l'entreprise administrative, qui prononce l'exclusion d'un fournisseur, de même qu'un chef d'entreprise privée pourrait le faire. Mais, en premier lieu, le ministre a généralement d'autres occupations beaucoup plus absorbantes, et la nécessité de son intervention nous paraît l'effet d'une centralisation excessive. En outre, quelle garantie existe-t-il que ce ne seront pas les considérations politiques qui

détermineront sa décision ? Nous avons déjà signalé ce point, mais il est tellement fondamental qu'il domine toutes ces questions.

Les relations de fournisseur à client dans l'industrie ou le commerce privés sont celles qui résultent d'une confiance mutuelle, et le désir de la part du fournisseur de maintenir de bons rapports avec son client est la plus sûre garantie de sa bonne foi, surtout quand le client est une importante société, comme les Etablissements Schneider ou une Compagnie de Chemins de fer. Et ces entreprises ne se sont pas condamnées d'avance à ne pas tirer de bénéfice de la solidité exceptionnelle de leur situation, tandis que l'Etat s'est astreint à respecter des clauses étroites qui l'empêchent, pour employer une expression courante, de « faire une bonne affaire ».

L'Etat est réputé insérer des clauses d'une sévérité excessive dans les cahiers des charges. Nous avons souvent entendu des fournisseurs s'exprimer ainsi : « Il est impossible de respecter toutes les conditions imposées ». « Quand on traite avec l'Etat, on ne sait jamais où l'on va ». L'industrie privée se montre beaucoup moins exigeante et, il faut l'ajouter, est généralement mieux servie. Les Compagnies de Chemins de fer insèrent bien dans leurs cahiers des charges pour les fournitures de combustibles des clauses prévoyant des réfections dans le cas où la fourniture ne présenterait pas toutes les qualités requises. Mais l'application de ces clauses, nous a-t-on déclaré, est extrêmement rare, et quand une contestation s'élève, c'est par un arrangement amiable qu'elle se termine toujours.

Peut-être, pourrait-on penser, cette tendance à la conciliation vis-à-vis de ses fournisseurs, dont fait preuve l'industrie qui, en même temps qu'acheteur, est aussi vendeur de produits, résulte-t-elle du désir inconscient ou inexprimé de la voir appliquée par ses propres clients. Quoique inavoué, ce sentiment existe certainement. Quant à l'Etat, il se juge infaillible et se manifeste tracassier à l'extrême. Il est bien aussi parfois

vendeur, mais, dans ces cas, il trouve plus prudent de s'arroger le monopole, car seuls quelques socialistes impénitents pourront croire qu'il serait capable de lutter avec avantage contre le patron même le moins habile.

Une différence est encore à signaler, c'est celle relative au cautionnement. Les Etablissements privés n'en exigent pas, habituellement. Peut-être pourraient-ils, sur ce point, imiter l'Etat avec profit. Un cautionnement modéré, facilement réalisable, procurant au titulaire un intérêt égal à celui du loyer courant de l'argent, ne nous paraît pas une pratique mauvaise, ainsi que nous l'avons déjà exposé. Bien entendu, si l'on voulait étendre un pareil système au domaine de l'activité privée, il importerait de le modifier quelque peu. Mais l'industrie et le commerce privés pensent que le désir de conserver de bonnes relations avec leurs clients suffit à garantir la bonne exécution d'une commande.

Une autre différence, celle-là, concerne les paiements. Dans les établissements privés prospères, point de lenteurs, point de difficultés, paiement à fin de mois, automatiquement, et non pas suivant cette formule involontairement ironique, insérée dans les marchés de l'Etat « Le paiement aura lieu dans les délais administratifs ordinaires ». Dans la pratique, on sait ce qu'elle entraîne. C'est, il nous semble, la condition la plus propre à écarter les négociants qui voudraient traiter avec l'Etat.

Nouvelle différence : Un établissement privé quelconque règle l'importance de ses achats suivant ses besoins, compte tenu de l'état du marché et de l'opportunité de s'approvisionner à un moment déterminé. Il est évident que la situation de sa trésorerie doit aussi être prise en considération et qu'il ne peut pas acheter, s'il n'a pas les moyens de payer. Une entreprise d'Etat, au contraire, se souciera à peu près uniquement de l'importance de ses crédits budgétaires, et ceux-ci ne lui sont pas accordés en proportion de ses besoins, mais en

considération surtout de la situation générale des finances publiques. Nous ne songeons pas à contester la nécessité d'un contrôle parlementaire et l'obligation de limiter les dépenses, mais il est des dépenses productives qui assurent des bénéfices prochains considérables. Lors de la discussion récente à la Chambre des Députés de la suppression du monopole des allumettes (séance du 20 février 1924), le ministre a déclaré que, pour moderniser les usines, il serait nécessaire d'acheter pour près de 25.000.000 de francs de machines. Aucune société privée n'hésiterait à engager une pareille dépense, étant assurée de réaliser ainsi une économie ultérieure considérable. Mais l'Etat, dont la situation financière est lourdement obérée, ne peut allouer des crédits suffisants à cette branche de son activité.

Enfin, un dernier point nous paraît devoir être signalé. Dans une entreprise importante, la totalité des achats ne peut être effectuée par le chef ; la plupart de ceux-ci sont nécessairement conclus par des agents de toute nature, sous la haute direction du chef, qui n'intervient pas dans les moindres détails. Dans les tractations auxquelles ils donnent lieu, des collusions sont assez fréquentes entre acheteurs et vendeurs, et il n'est pas certain que ce soit toujours l'intérêt de l'entreprise qui soit le but unique. Nous croyons que l'intérêt personnel des individus se laisse parfois tenter et sacrifie celui de l'entreprise, si la surveillance des chefs n'est pas particulièrement active. Nous ne prétendons pas que la corruption règne souverainement dans le domaine de l'activité privée et que les administrations en soient préservées totalement ; mais, d'une part, la rigidité des règles qu'elles sont obligées de suivre y apporte un sérieux obstacle et, d'autre part, le profond sentiment d'honnêteté des fonctionnaires et de dévouement à la cause de l'Etat rend extrêmement rare cet oubli de leurs devoirs.

En résumé, si nous essayons de dégager l'impression d'ensemble qui résulte de l'examen sommaire auquel

nous venons de nous livrer, nous pouvons dire que la différence entre les méthodes d'achat de l'industrie privée et de l'Etat n'apparaît pas extrêmement considérable pour un observateur superficiel. On trouve, dans les deux cas, à peu près les mêmes manières de procéder. Mais un examen plus pénétrant indique bientôt qu'il existe une différence fondamentale entre l'Etat et les Sociétés privées, c'est que, dans ces dernières, une autorité responsable coordonne les efforts de tous les agents et veille à la prospérité de l'entreprise, tandis que les services de l'Etat ne possèdent pas cette direction effectivement responsable ou bien sont placés sous la haute surveillance d'un ministre qui ne peut s'y consacrer, et chez qui domine le caractère politique.

CONCLUSION

Dans les pages qui précèdent, nous avons étudié les méthodes d'achat employées par l'Etat, tant au point de vue des règlements qui y président qu'à celui des conditions d'ordre économique qui en résultent. Nous avons cherché à mettre en évidence l'avantage que trouverait l'Etat à abandonner parfois les règles trop étroites qui l'enserrent et, en particulier, à substituer des marchés de gré à gré, entourés de certaines garanties aux adjudications habituelles. Comparant les méthodes de l'Etat et celles de l'industrie et du commerce libres, nous avons insisté sur ce fait que, en apparence, assez semblables, elles différeraient pourtant profondément.

Sur ce dernier point, nous voudrions bien qu'il soit reconnu que nous ne manifestons pas une simple opinion personnelle, mais que nos préférences trouvent leur raison d'être objectivement. Du point de vue de la doctrine pure, on peut penser que l'étatisme est supérieur à l'individualisme, qu'il entraîne dans la répartition un résultat différent, en apparence plus favorable à la classe des travailleurs (Nous disons en apparence, car les périodes de développement intense d'activité étatique sont toujours accompagnées de la réalisation de profits énormes par quelques ploutocrates). Mais même en admettant ces conclusions, ce n'est pas sur ce terrain que la question doit être envisagée. Distinguant le point de vue politico-social de celui des faits économiques proprement dits, nous estimons qu'une entreprise étatique doit être jugée d'après son bilan, ou, du moins, puisqu'elle n'en établit pas, d'après les prix de revient de ses produits comparés à ceux de l'industrie privée, à égalité de qualité ou de sécurité. A titre d'exemple, nous citerons les Chemins de fer de l'Etat, dont personne

n'ignore que le coefficient d'exploitation est supérieur à celui de toutes les Compagnies, et les Arsenaux de la Marine, qui construisent des navires à des conditions infiniment plus onéreuses que l'industrie privée, ainsi qu'en témoignent les statistiques.

Nous ne méconnaissons pas que ce résultat économique brut, à savoir l'abaissement du prix de revient, n'est peut-être pas le seul à poursuivre ; que les ouvriers, par exemple, ont, dans les entreprises d'Etat, une situation meilleure que dans les entreprises libres, reçoivent des salaires élevés, jouissent de privilèges de toutes sortes : assistance en cas de maladie, secours, garanties contre le chômage..., et qu'il serait hautement désirable que les industries privées pussent leur attribuer les mêmes avantages. Les sommes nécessaires à ce but sont généralement employées, dans l'industrie, à part quelques heureuses initiatives patronales, à la rémunération des administrateurs ou à la distribution de dividendes, auxquelles l'Etat n'est pas tenu. C'est alors une question de répartition qui se pose. Nous pensons qu'il ne faut pas l'examiner ici, car c'est précisément rendre insoluble le problème de la comparaison de l'activité étatiste et de l'activité individualiste que de le porter sur ce terrain. Nous croyons qu'il faut se borner au résultat brut de la production, c'est-à-dire, nous le répétons, à l'abaissement du prix de revient, et sans vouloir préjuger de l'avenir, nous estimons qu'il est objectivement établi que les entreprises privées bien dirigées évitent le gaspillage, beaucoup mieux que l'Etat, et produisent à meilleur compte que lui. Cette infériorité des entreprises étatistes se manifeste dans tous les domaines de leur activité, en particulier, dans celui des achats, dont nous nous sommes occupés plus spécialement. Nous avons signalé que l'obligation générale de l'adjudication nous semblait condamnable, qu'il y avait lieu de laisser aux agents administratifs une plus grande liberté et une plus grande initiative. Mais il faut bien se garder de tout excès et si, dans le but

d'imiter complètement les procédés du commerce, un décret supprimait, demain, toutes les règles, sans exception, nous l'estimerions, tout simplement, désastreux. Les vices que nous apercevons actuellement ne nous donnent même pas un avant-goût des lamentables excès auxquels il nous serait donné d'assister.

Si l'on veut imiter, il ne faut pas se borner aux apparences. Ce qui doit être changé, c'est l'esprit des Administrations de l'Etat. Il faut poursuivre ce but que, du haut en bas de l'échelle hiérarchique, chaque agent n'ait en vue que l'intérêt général ou, du moins, sache qu'en le servant, il sert en même temps ses intérêts particuliers. Il faut qu'il ait une liberté suffisante pour employer pleinement les qualités qu'il possède généralement. Il faut qu'il soit persuadé que tout succès entraînera pour lui une récompense et qu'il subira impitoyablement les conséquences de ses fautes. Il faut aussi qu'il ait la garantie que sa carrière dépendra plus de l'activité, du zèle et de l'intelligence dont il fera preuve que des appuis politiques qui pourront intervenir en sa faveur. De règles et de méthodes, il n'est presque pas besoin. Un bon administrateur saura toujours trouver, s'il a pleine initiative et pleine responsabilité, celles qui conviennent le mieux, dans une circonstance déterminée.

Le régime actuel nous paraît le résultat d'un compromis.

Après qu'il a toléré des causes fondamentales de mauvais fonctionnement de ses services, l'Etat porte tous ses efforts sur les causes secondaires, et grâce à une série de règlements, plus minutieux les uns que les autres, il cherche à restreindre l'étendue du mal qu'il a laissé se créer. Mais tous ces moyens ne sont, en quelque sorte, que des remèdes de second ordre. Est-ce à dire qu'il faille les négliger ? Non pas ; mais nous estimons qu'il y aurait lieu de tâcher de remédier aux causes premières, sur lesquelles nous avons tant insisté.

Cette dernière condition est-elle possible ? Peut-on

imaginer des services publics dirigés par des hommes entièrement dévoués à l'intérêt général, complètement étrangers aux considérations politiques et possédant une autorité comparable à celle des chefs d'entreprises privées ? Nous ne le pensons pas. Nous croyons qu'il y a incompatibilité absolue entre le fait qu'une entreprise appartient à la nation et l'octroi de pleins pouvoirs à celui qui la dirige. Dans un régime parlementaire, il est superflu d'insister sur l'impossibilité pratique d'une pareille conception ; des exemples d'interventions parlementaires dans tous les domaines de l'activité de l'Etat apparaissent chaque jour. Sous un régime autoritaire, la chose semble plus vraisemblable ; mais d'abord, quelle garantie qu'il en sera continuellement ainsi et, à dire vrai, ce pouvoir absolu du chef d'un service public est-il désirable ? Le contrôle parlementaire ou autre, bien qu'il énerve la direction et paralyse son initiative, a, quand même, une certaine utilité. Un directeur d'industrie subit aussi le contrôle des administrateurs et des actionnaires. Seulement, il existe entre les deux cas une différence fondamentale, à notre avis ; c'est que ces derniers représentent un petit nombre de personnes intéressées directement aux bons résultats de l'entreprise, alors que l'ensemble de la nation est propriétaire des services publics ; les parlementaires, qui ne sont autres que ses mandataires, ne sont personnellement pas intéressés plus que quiconque au bon fonctionnement des entreprises d'Etat et règlent leur conduite d'après des considérations toutes différentes. Ce n'est que dans des circonstances de péril national, une guerre, par exemple, qu'on peut entrevoir que toutes les volontés, habituellement divergentes, se concentreront vers un but unique : le fonctionnement de tous les services publics, en vue du salut du pays. Et pourtant, la dernière guerre nous a montré que, même dans ces circonstances graves, les entreprises étatistes n'ont pas mérité que des éloges. La question de la répartition n'est pas passée, comme elle aurait dû, au second plan. Les ouvriers, en récla-

mant des salaires élevés, les patrons, en trouvant naturel de réaliser des bénéfices scandaleux, ont montré, les uns comme les autres, que le souci de l'intérêt général ne leur faisait pas perdre de vue leurs intérêts particuliers.

Si l'Etat apporte, inévitablement, chaque fois qu'il étend son activité à un domaine, certaines causes de désordre dont il ne peut se départir, quel enseignement faut-il en tirer, du point de vue qui nous occupe ? Si loin que l'on veuille réduire son action, il faut bien reconnaître qu'il sera toujours obligé d'assurer l'entretien de ses armées et le fonctionnement des services administratifs, et se trouvera, à cet effet, dans la nécessité de passer des marchés importants. Dans ces cas, nous croyons utile d'assouplir les règles qui y président, de permettre de larges dérogations à l'adjudication, de donner plus d'indépendance aux chefs de service et d'augmenter leurs attributions en matière de dépenses, de supprimer certaines formalités inutiles, comme celle de l'enregistrement. Ces remèdes pourront apporter une amélioration limitée dans ses résultats, une accélération et une simplification des formalités nécessaires. Mais nous croyons surtout désirable que l'Etat limite le plus possible ses incursions dans le domaine économique et que, chaque fois qu'une raison impérieuse de sécurité nationale ne lui commande pas l'intervention, il s'interdise absolument de s'y livrer et se borne au rôle d'arbitre supérieur et impartial des intérêts individuels, rôle qu'il n'aurait jamais dû abandonner.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHELEMY

Vu :

Le Président,

GERMAIN MARTIN

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

PAUL LAPIE

ANNEXE

DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 1882

Adjudications et marchés passés au nom de l'Etat

Le Président de la République Française;

Sur le rapport du ministre des Finances;

Vu l'avis de la Commission instituée par le décret du 31 janvier 1878 pour la révision du règlement général sur la comptabilité publique;

Vu la loi du 31 janvier 1833, portant :

« Art. 12. — Une ordonnance royale réglera les formalités à suivre, à l'avenir, dans tous les marchés « passés au nom du Gouvernement. »

Vu l'ordonnance du 4 décembre 1836;

Vu le décret du 31 mai 1862, portant règlement sur la comptabilité publique;

Le Conseil d'Etat entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. — Les marchés de travaux, fournitures ou transports au compte de l'Etat sont faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions mentionnées à l'article 18 ci-après.

Art. 2. — L'avis des adjudications à passer est publié, sauf les cas d'urgence, au moins vingt jours, à l'avance, par la voie des affiches et par tous les moyens ordinaires de publicité.

Cet avis fait connaître :

1° Le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges;

2° Les autorités chargées de procéder à l'adjudication;

3° Le lieu, le jour et l'heure fixés pour l'adjudication.

Art. 3. — Les adjudications publiques relatives à des fournitures, travaux, transports, exploitations ou fabri-

cations qui ne peuvent être, sans inconvénient livrés à une concurrence illimitée, sont soumises à des restrictions permettant de n'admettre que les soumissions qui émanent de personnes reconnues capables par l'Administration, au vu des titres exigés par le cahier des charges et préalablement à l'ouverture des plis renfermant les soumissions.

Art. 4. — Les cahiers des charges déterminent l'importance des garanties pécuniaires à produire :

Par les soumissionnaires, à titre de cautionnements provisoires, pour être admis aux adjudications ;

Par les adjudicataires, à titre de cautionnements définitifs, pour répondre de leurs engagements.

Les cahiers des charges peuvent, s'il y a lieu, dispenser de l'obligation de déposer un cautionnement provisoire ou définitif. Ils peuvent disposer que le cautionnement réalisé avant l'adjudication, à titre provisoire, servira de cautionnement définitif.

Les cahiers des charges déterminent les autres garanties, telles que cautions personnelles et solidaires, affectations hypothécaires, dépôts de matières dans les magasins de l'Etat, qui peuvent être demandées à titre exceptionnel aux fournisseurs et entrepreneurs, pour assurer l'exécution de leurs engagements. Ils déterminent l'action que l'administration peut exercer sur ces garanties.

Art. 5. — Les garanties pécuniaires peuvent consister, au choix des soumissionnaires et adjudicataires : 1^o en numéraire, 2^o en rentes sur l'Etat et valeurs du Trésor au porteur, 3^o en rentes sur l'Etat nominatives ou mixtes. Les valeurs du Trésor transmissibles par voie d'endossement, endossées en blanc, sont considérées comme valeurs au porteur.

Après la réalisation du cautionnement, aucun changement ne peut être apporté à sa composition, sauf le cas prévu à l'article 9.

Art. 6. — La valeur en capital des rentes à affecter aux cautionnements est calculée : pour les cautionnements provisoires, au cours moyen du jour de la veille

du dépôt, pour tous les cautionnements définitifs au cours moyen du jour de l'approbation de l'adjudication.

Les bons du Trésor à l'échéance d'un an ou de moins d'un an sont acceptés pour le montant de leur valeur en capital et intérêts.

Les autres valeurs déposées pour cautionnement sont calculées d'après le dernier cours publié au *Journal Officiel*.

Art. 7. — Les cautionnements, quelle qu'en soit la nature, sont reçus par la caisse des dépôts et consignations ou par ses préposés, ils sont soumis aux règlements spéciaux à cet établissement.

Les oppositions sur les cautionnements provisoires ou définitifs doivent avoir lieu entre les mains du comptable qui a reçu lesdits cautionnements. Toutes autres oppositions sont nulles et non avenues.

Art. 8. — Lorsque le cautionnement consiste en rente nominative, le titulaire de l'inscription de rente souscrit une déclaration d'affectation de la rente et donne à la caisse des dépôts et consignations un pouvoir irrévocable à l'effet de l'aliéner, s'il y a lieu.

L'affectation de la rente au cautionnement définitif est mentionnée au grand livre de la Dette publique.

Art. 9. — Lorsque des rentes ou valeurs affectées à un cautionnement définitif donnent lieu à un remboursement par le Trésor, la somme remboursée est touchée par la caisse des dépôts et consignations, et cette somme demeure affectée au cautionnement jusqu'à due concurrence, à moins que le cautionnement ne soit reconstitué en valeurs semblables.

Art. 10. — La caisse des dépôts et consignations restitue les cautionnements provisoires au vu de la mainlevée donnée par le fonctionnaire chargé de l'adjudication, ou d'office aussitôt après la réalisation du cautionnement définitif de l'adjudicataire.

Les cautionnements définitifs ne peuvent être restitués, en totalité ou en partie, qu'en vertu d'une mainlevée.

vée donnée par le ministre ou le fonctionnaire délégué à cet effet.

Art. 11. — Sont acquis à l'Etat, d'après le mode déterminé à l'article suivant, les cautionnements provisoires des soumissionnaires qui, déclarés adjudicataires, n'ont pas réalisé leurs cautionnements définitifs dans les délais fixés par les cahiers des charges.

Art. 12. — L'application des cautionnements définitifs à l'extinction des débets liquidés par les ministres compétents a lieu aux poursuites et diligences de l'agent judiciaire du Trésor public, en vertu d'une contrainte délivrée par le ministre des Finances.

Art. 13. — Les soumissions placées sous enveloppe cachetée, sont remises en séance publique.

Toutefois, les cahiers des charges peuvent autoriser ou prescrire l'envoi des soumissions, par lettre recommandée ou leur dépôt dans une boîte à ce destinée; ils fixent le délai pour cet envoi ou ce dépôt.

Lorsqu'un maximum de prix ou un minimum de rabais a été arrêté d'avance par le ministre ou le fonctionnaire qu'il a délégué, le montant de ce maximum ou de ce minimum est indiqué dans un pli cacheté déposé sur le bureau à l'ouverture de la séance.

Les plis renfermant les soumissions sont ouverts en présence du public, il en est donné lecture à haute voix.

Art. 14. — Dans le cas où plusieurs soumissionnaires offriraient le même prix et où ce prix serait le plus bas de ceux portés dans les soumissions, il est procédé à une réadjudication, soit sur de nouvelles soumissions, soit à l'extinction des feux, entre ces soumissionnaires seulement.

Si, les soumissionnaires se refusaient à faire de nouvelles offres ou si les prix demandés ne différaient pas encore, le sort en déciderait.

Art. 15. — Les résultats de chaque adjudication sont constatés par un procès-verbal relatant toutes les circonstances de l'opération.

Art. 16. — Il peut être fixé par le cahier des charges

un délai pour recevoir des offres de rabais sur le prix de l'adjudication. Si, pendant ce délai, qui ne doit pas dépasser vingt jours, il est fait une ou plusieurs offres de rabais d'au moins dix pour cent, il est procédé à une réadjudication entre le premier adjudicataire et l'auteur des offres de rabais, pourvu qu'ils aient préalablement à leurs offres, satisfait aux conditions imposées par le cahier des charges pour pouvoir se présenter aux adjudications.

Art. 17. — Sauf exceptions spécialement autorisées ou résultant des dispositions particulières à certains services, les adjudications et réadjudications sont subordonnées à l'approbation du ministre et ne sont valables et définitives qu'après cette approbation. Les exceptions spécialement autorisées doivent être relatées dans le cahier des charges.

Art. 18. — Il peut être passé des marchés de gré à gré :

1° Pour les fournitures, transports et travaux dont la dépense totale n'excède pas vingt mille francs, ou, s'il s'agit d'un marché passé pour plusieurs années, dont la dépense annuelle n'excède pas cinq mille francs ;

2° Pour toute espèce de fournitures, de transports ou de travaux, lorsque les circonstances exigent que les opérations du Gouvernement soient tenues secrètes, ces marchés doivent préalablement avoir été autorisés par le Président de la République, sur un rapport spécial du ministre compétent ;

3° Pour les objets dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevets d'invention ;

4° Pour les objets qui n'auraient qu'un possesseur unique ;

5° Pour les ouvrages et objets d'art et de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes ou industriels éprouvés ;

6° Pour les travaux, exploitations, fabrications et fournitures qui ne sont faits qu'à titre d'essai ou d'étude ;

7° Pour les travaux que des nécessités de sécurité pu-

blique empêchent de faire exécuter par voie d'adjudication;

8° Pour les objets, matières et denrées qui, à raison de leur nature particulière et de la spécialité de l'emploi auquel ils sont destinés, doivent être achetés et choisis aux lieux de production;

9° Pour les fournitures, transports ou travaux qui n'ont été l'objet d'aucune offre aux adjudications, ou à l'égard desquels il n'a été proposé que des prix inacceptables; toutefois lorsque l'Administration a cru devoir arrêter et faire connaître un maximum de prix, elle ne doit pas dépasser ce maximum;

10° Pour les fournitures, transports ou travaux qui, dans les cas d'urgence évidente amenée par des circonstances imprévues, ne peuvent pas subir les délais des adjudications;

11° Pour les fournitures, transports ou travaux que l'Administration doit faire exécuter aux lieux et places des adjudicataires défaillants et à leurs risques et périls;

12° Pour les affrètements et pour les assurances sur les chargements qui s'ensuivent;

13° Pour les transports confiés aux administrations de chemins de fer;

14° Pour les achats de tabacs et de salpêtres indigènes, dont le mode est réglé par une législation spéciale;

15° Pour les transports de fonds du Trésor.

Art. 19. — Les marchés de gré à gré sont passés par les ministres ou par les fonctionnaires qu'ils ont délégués à cet effet; ils ont lieu :

1° Soit sur un engagement souscrit à la suite du cahier des charges;

2° Soit sur une soumission souscrite par celui qui propose de traiter;

3° Soit sur correspondance, suivant les usages du commerce.

Tout marché de gré à gré doit rappeler celui des para-

graphes de l'article précédent dont il est fait application.

Les marchés passés par les délégués du ministre sont subordonnés à son approbation, si ce n'est en cas de force majeure, ou sauf les dispositions particulières à certains services et les exceptions spécialement autorisées.

Les cas de force majeure ou les autorisations spéciales doivent être relatés dans lesdits marchés.

Les dispositions des articles 4 et 12 du présent décret sont applicables aux garanties stipulées dans les marchés de gré à gré.

Art. 20. — A l'égard des ouvrages d'art et de précision dont le prix ne peut être fixé qu'après l'entière exécution du travail, une clause spéciale du marché détermine les bases d'après lesquelles le prix sera liquidé ultérieurement.

Art. 21. — Les droits de timbre et d'enregistrement auxquels donnent lieu les marchés, soit par adjudication, soit de gré à gré, sont à la charge de ceux qui contractent avec l'Etat.

Les frais de publicité restent à la charge de l'Administration.

Art. 22. — Il peut être suppléé aux marchés écrits par des achats sur simple facture, pour les objets qui doivent être livrés immédiatement, quand la valeur de chacun de ces achats n'excède pas mille cinq cents francs et qui peuvent être exécutés sur simple mémoire.

Art. 23. — Les dispositions du présent décret concernant les adjudications publiques et les marchés de gré à gré ne sont pas applicables aux travaux que l'Administration est dans la nécessité d'exécuter en régie, soit à la journée, soit à la tâche.

L'exécution en régie est autorisée par le ministre ou par son délégué.

Les fournitures de matériaux nécessaires à l'exécution en régie sont néanmoins soumises, sauf le cas de force majeure, aux dispositions des articles 1 à 22.

Art. 24. — Les travaux neufs exécutés par voie d'entreprise pour les bâtiments de l'Etat ne peuvent avoir lieu qu'après l'approbation des devis qui en déterminent la nature et l'importance.

Art. 25. — Conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 15 mai 1850, il ne sera accordé aucun honoraire, ni indemnité aux architectes chargés de travaux au compte de l'Etat, pour les dépenses qui excéderaient les devis approuvés.

Art. 26. — Le mode d'approvisionnement des tabacs exotiques employés par l'Administration sera déterminé par un décret spécial.

Art. 27. — Les cahiers des charges, marchés, traités ou conventions à passer pour les services du matériel doivent toujours exprimer l'obligation, pour tout entrepreneur ou fournisseur, de produire les titres justificatifs de ses travaux, fournitures et transports dans un délai déterminé, sous peine de déchéance.

Art. 28. — Les dispositions des articles 1 à 25 ne sont pas applicables aux marchés passés aux colonies ou hors du territoire de la France et de l'Algérie.

A partir de l'ordre de mobilisation, les dispositions du présent décret cessent d'être obligatoires pour les départements de la Guerre et de la Marine.

Art. 29 Sont et demeurent abrogés l'ordonnance du 4 décembre 1836 et les articles 68 à 81 du décret du 31 mai 1862, portant règlement sur la comptabilité publique, ainsi que toutes les dispositions contraires au présent décret.

Art. 30. — Le ministre des Finances et tous les autres ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Journal Officiel* et au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris, le 18 novembre 1882.

Signé : Jules GREVY.
Le ministre des Finances,

Signé : P. TIRARD.

BIBLIOGRAPHIE

1° *Loi, décrets, circulaires et arrêtés ministériels.*

- Décrets* des 13 juin et 12 décembre 1826, sur la remise des pièces à produire à l'appui des réclamations concernant les fournitures faites au service de la guerre.
- Loi* du 31 janvier 1833, prescrivant de fournir annuellement aux Chambres un état des marchés dont l'importance dépasse 50.000 francs.
- Loi* du 12 février 1835, sur les achats des tabacs indigènes.
- Ordonnance* du 14 novembre 1837, concernant les travaux ou les fournitures faites aux Communes et aux Etablissements de Bienfaisance.
- Décret* du 23 septembre 1876, relatif aux marchés passés par le Ministère de l'Instruction Publique pour la construction d'instruments astronomiques.
- Loi* du 3 juillet 1877 et décret du 2 août 1877, relatifs aux réquisitions militaires.
- Décret* du 18 novembre 1882, relatif aux marchés de l'Etat.
- Décret* du 25 janvier 1883, relatif au mode d'achat des tabacs.
- Décret* du 4 juin 1888, relatif aux Sociétés d'ouvriers français.
- Loi* du 29 juillet 1893, relative à l'Admission des Sociétés d'ouvriers français aux marchés des communes.
- Loi* du 16 avril 1895, ordonnant l'insertion au *Journal Officiel* des condamnations pour fraudes, encourues par les fournisseurs de la Guerre, de la Marine et des Colonies.
- Décret* du 12 octobre 1895, instituant une Commission chargée d'étudier les clauses habituellement insérées aux Cahiers des Charges des Adjudications, et les modifications à y apporter.
- Décret* du 23 mars 1896, permettant de payer des acomptes aux savants et aux artistes, pour les commandes que l'Etat leur adresse.
- Décret* du 6 février 1897, fixant les attributions des services techniques de la Marine dans la conclusion des marchés de ce Département.
- Décret* du 10 août 1899, sur les conditions du travail dans les marchés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de bienfaisance.
- Décret* du 3 septembre 1900, sur le ravitaillement de l'armée et de la population civile des places fortes.

- Loi* de finances de 1906 (art. 69), rendant possible l'arbitrage dans la liquidation des marchés de l'Etat.
- Circulaire* du 21 janvier 1907, sur la préparation des marchés de la Guerre.
- Instruction* du 15 mars 1907, sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission des Cahiers des Charges et des marchés de la Guerre.
- Circulaire* du 25 avril 1908, sur l'application du décret du 18 novembre 1882 aux marchés de la Guerre.
- Circulaire* du 11 novembre 1911, relative aux conditions générales des marchés de la Marine.
- Circulaire* du 24 novembre 1914, sur l'exécution des marchés de fournitures antérieurs à la guerre.
- Loi* du 28 septembre 1915, relative aux avances aux fournisseurs du Département de la Guerre.
- Décrets* des 21 janvier 1916 et 17 février 1916, relatifs aux avances aux fournisseurs du Département de la Guerre.
- Loi* du 27 janvier 1917, portant ouverture dans les comptes du Trésor d'un compte intitulé: Avances remboursables pour les fournisseurs de l'Etat.
- Loi* du 21 janvier 1918, sur la possibilité de résiliation des marchés de fournitures passés avant le 2 août 1914.
- Décret* complémentaire du 21 mars 1918 sur les avances aux fournisseurs du Ministère de la Guerre.
- Décret* du 23 août 1919, modifiant le décret du 18 novembre 1882.
- Décret* du 2 septembre 1919, modifiant le décret du 18 novembre 1882.
- Décret* du 5 octobre 1920, relatif à la participation des Sociétés d'ouvriers français aux adjudications passées par l'Etat.

2° Ouvrages généraux.

- BRESSOT. — Des marchés de fournitures passés par l'Etat et, plus spécialement, des marchés de fournitures passés par l'Administration de la Guerre. Montpellier, 1895.
- R. CARNOT. — L'Etatisme industriel. Paris, 1920.
- H. CHARDON. — Le Pouvoir administratif. Paris, 1911.
- CRETIN. — Conférences sur l'Administration militaire. Paris, 1889.
- DELAPERRIÈRE. — L'Armée française. Organisation. Administration. Paris, 1902.
- DELAPERRIÈRE. — La France économique et l'Armée. Paris, 1893.
- DELEMER. — Le bilan de l'Etatisme. Paris, 1922.
- R. FAVAREILLE. — La réforme administrative, Paris.

- H. FAYOL. — L'Eveil de l'esprit public. Paris, 1916.
— — L'incapacité industrielle de l'Etat. Les P. T. T. Paris, 1921.
MEILLAC et PARTURIER. — L'effort du ravitaillement français pendant la guerre. Paris, 1920.
PAYEN. — Les Monopoles. Paris, 1920.
PÉRIER. — Des marchés de fournitures. Paris, 1876.
PERRIQUET. — Les contrats de l'Etat. Paris, 1884.
R. PINOT. — Le Comité des Forges au service de la nation. Paris, 1924.
ROQUES. — Des réquisitions. Paris, 1920.
SARDIER. — Le ravitaillement en charbon pendant la guerre.
SCHATZ. — L'Entreprise gouvernementale. Paris, 1922.
TÉTREAU. — Des marchés de fournitures. Paris, 1921.
VIOLETTE. — Six mois au Ministère du Ravitaillement général. Paris, 1917.

3° *Rapports parlementaires et documents divers.*

- Rapport MILAN. — (Marchés du service de l'Artillerie). Sénat, 1916, n° 801.
Rapport PERCOT. — (Marchés de projectiles). Sénat, 1917, n° 70.
Rapport BORET. — (Marché de farine). Sénat, 1917.
Rapport MARIN. — (Compte spécial du ravitaillement). Chambre des Députés, 1921, n° 3.508.
Rapport MOLINIÉ. — (Ravitaillement). Chambre des Députés; 1920.
Rapport PERCHOT. — (Compte spécial du ravitaillement). Sénat, 1920, n° 520.
Rapport LEBOUQC. — (Ravitaillement général). Chambre des Députés, 1920, n° 806, et Chambre des Députés, 1921, n° 1539.
Rapport LEBOUQC. — (Essences et pétroles). Chambre des Députés, 1920, n° 1033.
Rapport LEBOUQC. — (Service des essences et pétroles). Chambre des Députés, 1921, n° 3.508).
Rapports de la Commission Supérieure des marchés de la Guerre.
Bulletin de l'Office du Travail, août 1899.
Bulletin de l'Office du Travail, avril 1903.
Rapport HONORÉ, du Conseil Supérieur du Travail, avril 1903.
Cahier des charges des fournitures faites aux service de la Guerre, de la Marine, des Colonies, des Manufactures de l'Etat.
Cahier des charges des fournitures faites aux Chemins de fer de l'Etat.

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
 I^{re} PARTIE. — Des règles qui s'imposent à l'Etat et à ses fournisseurs	
Chapitre I. — Des obligations qui s'imposent à l'Etat.....	11
I. — De l'autorité qui passe les marchés	13
II. — Du principe de l'adjudication	15
III. — Des modes de paiement par l'Etat	23
Chapitre II. — Des obligations imposées aux fournisseurs	31
Chapitre III. — Des pénalités spéciales aux fournisseurs	39
Chapitre IV. — Des garanties de l'Etat contre l'inexécution des marchés	43
Chapitre V. — Les lois et décret spéciaux.	51
I. — Le décret du 4 juin 1888..	51
II. — Le décret du 10 août 1899.	53
III. — La loi du 19 décembre 1922	62
 II^e PARTIE. — Des modes d'achats particuliers.....	
Chapitre I. — Des réquisitions'	65
Chapitre II. — Les achats de tabac.....	75
I. — Achats des tabacs indigènes	78
II. — Achats des tabacs exotiques	95
 III^e PARTIE. — Les achats de l'Etat pendant la guerre de 1914	
Chapitre I. — Le système des avances aux fournisseurs de la guerre.	109
Chapitre II. — Les marchés de la guerre proprement dits	118

Chapitre III. — Les achats du service du ravitaillement pendant la guerre	131
IV ^e PARTIE. — L'aspect économique de la question.....	145
Chapitre I. — Etude du rapport de la commission Boulanger...	145
Chapitre II. — La valeur de l'adjudication.	192
Chapitre III. — Critique des méthodes d'achat employées par l'Etat	211
Chapitre IV. — Comparaison entre les méthodes employées par l'Etat et l'industrie ou le commerce privés	223
Conclusion	231

IMPRIMERIE DES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE. PARIS
